

FAKULTA VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY
VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS

Natália Kováčová et. al.

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

Brno 2019



LC a { } 5ŘY HCHMLMHЛЛПТ

Kolektívna vedecká monografia je výstupom z riešenia grantovej úlohy VEIGA
č.: 7/2016 „Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej
správy Slovenska II.

Autorský kolektív:

PhDr. Natália KOVÁČOVÁ, PhD. – vedúca autorského kolektívu

Zuzana Kulašiková, Natália Kováčová (kap. č. 1)

Zuzana Skorková (kap. č. 2)

Jiří Dušek (kap. č. 3)

Simona Kováčová (kap. č. 4, 12)

Natália Tarišková (kap. č. 5)

Ján Králik (kap. č. 6)

Katarína Liptáková, Jozef Krnáč (kap. č. 7, 8)

Natália Kováčová (kap. č. 9, 10)

Michal Imrovič (kap. č. 11)

Eleonóra Kováčová (kap. č. 13)

Dominika Cevárová (kap. č. 14)

Dušan Masár (kap. č. 15)

Hermina Mareková (kap. č. 16)

Jaroslav Klátik (kap. č. 17)

Rastislav Kazanský, Lucia Kuchelová (kap. č. 18)

Recenzenti:

prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.

prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

© 2019, PhDr. Natália Kováčová, PhD. – vedúca autorského kolektívu

ISBN 978-80-7392-325-9

OBSAH

Úvod	9
Aktuálne otázky v oblasti verejnej politiky	13
1. SOCIÁLNE A POLITICKÉ INŠTITÚCIE V AKTUÁLNEJ TEÓRII A PRAXI	15
1.1 Čo je to inštitúcia?	15
1.2 Ako vzniká inštitúcia? V čom spočíva inštitucionalizácia?	16
1.3 Politické inštitúcie: Štát sú inštitúcie na vynucovanie poriadku	17
1.4 Tvorba politických inštitúcií – nové teórie	19
1.5 Tvorba politických inštitúcií na základe kauzality	21
1.6 Kultúrna revolúcia v západnom politickom myslení: Kódexový fetišizmus kontra objektivita moci	23
1.7 Ako je to v súčasnej politickej praxi v SR a ČR?	24
1.8 Sú nomolatria a kódexový fetišizmus prejav nadmernej inštitucionalizácie?	25
2. QUO VADIS BYROKRACIA?	27
2.1 Definícia základných pojmov	27
2.2 Historický pohľad na byrokráciu	28
2.3 Byrokracia v súčasnosti	30
2.4 Adhokracia – opak byrokracie	32
2.5 Porovnanie byrokracie s meritokraciou a adhokraciou	32
2.6 Holokracia ako možný nástupca byrokracie	34
3. SPOLUPRÁCE, PARTNERSTVÍ A PARTICIPACE MUNICIPALIT PŘI ROZVOJI REGIONÁLNÍ EKONOMIKY	42
3.1 Význam a dôvody spolupráce obcí	42
3.2 Vývoj podmienok spolupráce obcí	44
3.3 Právny rámec spolupráce obcí	49
4. PRETRVÁVAJÚCA LOKÁLNA FRAGMENTÁCIA: SÚČASNOSŤ A VÝZVY DO BUDÚCNA	57
4.1 Zriaďovanie spoločných obecných úradov ako forma medziobecnej spolupráce	58
4.2 Zlučovanie obcí ako predpoklad vyprofilovania konsolidovanej sídelnej štruktúry	64
5. ĽUDSKÝ KAPITÁL V EKONOMIKE A VEREJNEJ SPRÁVE AKO KĹÚČOVÝ FAKTOR ZMIEN	71
5.1 Ľudský kapitál	72
5.2 Historický kontext konceptu ľudského kapitálu	73

5.3	Prístupy k ľudskému kapitálu	73
5.4	Ľudský kapitál a výkonnosť ekonomiky	75
5.5	Holistické chápanie ľudského kapitálu	77
5.6	Merateľnosť ľudského kapitálu	79
6.	OTVORENÉ OTÁZKY DANÍ A KOMPETENCIÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	86
6.1	Miestne dane	86
6.2	Príjmy menších obcí z príjmu fyzických osôb pri rozdeľovaní podielovej dane	92
6.3	Zákonnosť v územnej samospráve	94
7.	MIESTNE DANE NA SLOVENSKU A ICH VÝVOJ NA PRÍKLADE MESTA PREŠOV	98
	Úvod	98
7.1	Miestne dane a fiškálna decentralizácia	99
7.2	Genéza vývoja miestnych daní na Slovensku	101
7.3	Druhy miestnych daní, spôsob a podmienky ich ukladania	103
7.4	Vývoj miestnych daní v meste Prešov v rokoch 2013–2017	108
8.	PRÍNOS NÁSTROJOV VEREJNEJ POLITIKY NA ZABEZPEČOVANÍ ROZVOJA VYBRANÝCH MIESTNYCH SAMOSPRÁV	119
8.1	Teoretické východiská skúmanej problematiky	120
8.2	Analýza činnosti orgánov miestnych samospráv Zvolen a Banská Bystrica pri implementácii volebných sľubov vo volebnom období 2014–2018	123
8.3	Hodnotenie plnenia volebných programov počas volebného obdobia 2014–2018	129
	Politická participácia a volebný mechanizmus v kontexte zmien	143
9.	OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V MESTE ZVOLEN	144
9.1	Základná charakteristika samosprávy mesta Zvolen	145
9.2	Participácia občanov na správe vecí verejných v meste Zvolen	149
9.3	Budúcnosť a vízie mesta Zvolen	153
10.	KOMUNÁLNE VOĽBY 2018 A PREDVOLEBNÁ SITUÁCIA V SAMOSPRÁVE MESTA ZVOLEN	157
10.1	Všeobecné aspekty dôležitosti participácie a dôvody voličskej ne/účasti	157
10.2	Komunálna politika v predvolebných prieskumoch	160
10.3	Predvolebná kampaň na komunálnej úrovni	161
10.4	Predvolebné programy kandidátov na primátorov mesta Zvolen	165

11. PODPORA ROZVOJA LOKÁLNEJ DEMOKRACIE V KONTEXTE VOLIEB DO ORGÁNOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V REFLEXII MLADÝCH ĽUDÍ.....	171
11.1 Lokálna demokracia a miestna samospráva	172
11.2 Voľby do orgánov miestnej samosprávy a mladí ľudia.....	173
11.3 Pasívne volebné právo mladých ľudí do orgánov miestnej samosprávy v roku 2018	175
12. ZEFEKTÍVNENIE VOLEBNÉHO SYSTÉMU PRE VOĽBY STAROSTOV/PRIMÁTOROV A PREDSEDŮ VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV V PODMIENKACH SR	185
12.1 Podstata, volebné techniky a účinky väčšinového volebného systému	185
12.2 Zmena dvojkolovej voľby na jednokolovú pre voľby predsedu VÚC	189
12.3 Podstata alternatívneho hlasovania	190
12.4 Súčasný volebný systém a dôvody pre implementáciu alternatívneho hlasovania	193
13. ZMENA POSTAVENIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY PO NOVELIZÁCII ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	197
13.1 Novelizácia zákona o obecnom zriadení, účinná od 1. apríla 2018.....	198
13.2 Zmeny vo výkone samosprávnej činnosti	201
13.3 Zmeny v postavení a činnosti orgánov obce.....	204
Vybrané problematiky v ekonomických súvislostiach.....	220
14. ANALÝZA MINIMÁLNEJ MZDY V EURÓPSKEJ ÚNII A V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY K ROKU 2018.....	222
14.1 Minimálna mzda v Európe.....	223
14.2 Úprava minimálnej mzdy na Slovensku	227
14.3 Zvyšovanie minimálnej mzdy – argumenty pre a proti.....	231
15. MOŽNOSTI APLIKÁCIE MARKETINGOVÝCH POSTUPOV V POSTREHOVANÍ SÚVISLOSTÍ FUNGOVANIA MODERNÝCH SOCIO-EKONOMICKÝCH SYSTÉMOV	236
15.1 Podmienky aplikácie marketingových postupov v súčasných socio-ekonomických systémoch	237
15.2 Kritika spojená s aplikáciou marketingových postupov v súčasných spoločenských systémoch	239
15.3 Verejná politika ako ústredný faktor implementácie marketingu v moderných ekonomikách	244

Aktuálne problémy a výzvy v sfére sociálnej práce a právnickej oblasti.....	250
16. TEORETICKÉ SÚVISLOSTI S DISKRIMINÁCIOU A NÁSILIE V SPOLOČNOSTI Z POHĽADU SOCIÁLNEJ PRÁCE.....	252
16.1 Obraz staroby v spoločnosti	254
16.2 Sociálna práca – starostlivosť o seniora.....	255
16.3 Agresivita, násilie a nová legislatíva.....	258
17. TREST ODŇATIA SLOBODY – NAJPRÍSNEJŠÍ TREST V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.....	268
17.1 Trest odňatia slobody na doživotie	268
17.2 Výkon trestu odňatia slobody	277
17.3 Výkon trestu odňatia slobody na doživotie	288
18. KONANIE O NÁVRAT MALOLETÉHO DO CUDZINY PRI NEOPRÁVNENOM PREMIESTNENÍ ALEBO ZADRŽANÍ.....	291
18.1 Preskúmanie rodinnej situácie s ohľadom na čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd	295
18.2 Výklad vnútroštátneho práva v súlade s dohovorom	305
18.3 Zastúpenie maloletého dieťaťa	306
18.4 Prijatie vhodných opatrení počas konania	308
ZÁVER	311
MENNÝ A VECNÝ REGISTER	312

PREDHOVOR

V podmienkach dynamizácie celej spoločnosti je potrebné upriamiť pozornosť na výzvy a trendy, ktorým musia jednotlivé spoločenské zriadenia čeliť. Globalizácia ako novodobý fenomén 21. storočia viedla k medzinárodnému prepojeniu a vytvoreniu spleti nadnárodných inštitúcií a novodobých fenoménov, ktoré otvorili ďalšie neprebádané oblasti a nastolili sériu nezodpovedaných otázok vo vedeckej spoločnosti. V dôsledku prechodu na znalostnú ekonomiku došlo k prevratnosti zmien. Rozhodujúcim faktorom sa tak stáva veda a jej širokospektrálna aplikácia v súlade so všestranným rozvojom jednotlivca a jeho tvorivých síl. Ak je v záujme štátu neustále napredovať a zviditeľňovať sa aj napriek silnému konkurenčnému tlaku, musí investovať do technologického zabezpečenia a podieľať sa na zvyšovaní ľudského kapitálu. Konkurencieschopnosť štátu tak bude založená nie len na základných výrobných faktoroch, ale aj na obrovských investíciách. Základnými atribútmi posudzovania konkurencieschopnosti krajiny sú vedomosti a inovácie.

Globalizácia so sebou prináša nové teoretické problémy, vedie odborníkov k prehodnocovaniu doterajších koncepcií a pohľadov na spoločensko-politické dianie a ekonomické procesy. Je dôležité odкрývať problémové oblasti verejnej politiky a verejnej správy, akcentovať na ich úskalia a vyvolať spoločenskú diskusiu k aktuálnym otázkam.

Cieľom publikácie je tak vo všeobecnosti poukázať na dôležité otázky, výzvy, aktuálne trendy, bariéry rozvoja a problémové situácie v spoločensko-politickej sfére z pohľadu odborníkov v oblasti právnych, ekonomických, sociologických a politických vied. Publikácia reflektuje na aktuálne otázky praxe verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy podmienkach Slovenskej republiky.

PhDr. Natália Kováčová, PhD.
vedúca autorského kolektívu

ÚVOD

Za účelom naplnenia obsahového konceptu je publikácia logicky členená na päť primárnych oblastí venujúcim sa aktuálnym otázkam verejnej politiky, reflexiám praxe na otázky verejnej správy a ekonomiky, politickej participácii a volebnému mechanizmu v kontexte zmien, vybraným problematikám v ekonomických súvislostiach a záver je venovaný aktuálnym problémom a výzvam v sfére sociálnej práce a právnickej oblasti.

V úvodnej kapitole si kladieme otázku, aký je vzťah medzi aktuálnym pohľadom na sociálne a politické inštitúcie v teórii a v praxi? Aký je vzťah medzi inštitúciou a mocou? Čo predstavuje inštitúciu, ktorá je jedným z hlavných nástrojov sociálneho a politického života? Ako vzniká, prečo a z akých dôvodov je podľa teoretikov vysoko zrelá na reformu, či nahradenie inými nástrojmi. Zamýšľame sa v tejto súvislosti nad tým, ako sa pozerá na sociálne inštitúcie metodológovia vedy. Ako vzniká inštitucionalizácia prostredníctvom hlavných myšlienkových postupov, aké inovácie sú v tejto súvislosti aktuálne teoretikmi v sociálnej a politickej praxi navrhované a či sa stretávajú s porozumením v praxi verejnej politiky. Druhá kapitola približuje problematiku byrokracie, ktorá je komparovaná s konceptom adhokracie a meritokracie a následne je pozornosť venovaná holo-kratickým princípom, ktoré prezentujeme ako možnú alternatívu voči byrokrácii.

V rámci reflexií praxe na otázky verejnej správy a ekonomiky poukazuje tretia kapitola na spoluprácu obcí v Českej republike, ktorú môžeme považovať za nástroj vedúci k zefektívneniu verejnej správy. V podmienkach SR na problematiku municipalizácie obcí akcentuje štvrtá kapitola v rámci ktorej sa relevantnou stáva otázkou, ako sa doposiaľ riešili problémy malých obcí, ako tlmieť záťaž z veľkostného aspektu malých územných jednotiek a ako sa do budúca vysporiadať so stále pretrvávajúcim javom lokálnej fragmentácie. Piata kapitola analyzuje ľudský kapitál ako akceleračný systémových zmien v spoločnosti a ekonomike. Snaží sa zachytiť vybrané zmeny ľudského kapitálu, ktoré významne zasahujú do všetkých oblastí ekonomiky, verejnej správy a celospoločenského života v súvislosti s digitalizáciou spoločnosti.

Príjmy rozpočtu územnej samosprávy tvoria financie, ktoré z prevažnej časti sú z daní a ďalšie príjmy sú z dotácií, fondov a iné. Najvýznamnejším príjmom je podiel na dani z príjmov fyzických osôb, ktorý bol v roku 2018 podľa platnej legislatívy na úrovni 70 % z celkového výnosu dane. Od roku 2005 sa uplatňuje na Slovensku prerozdelený systém, ktorý určuje aj súčasné prerozdelenie príjmov medzi štátnu správu a územnú samosprávu. Tento systém, ktorý aj dnes označujeme ako fiškálna decentralizácia, mal posilniť transparentnosť, stabilitu, finančnú autonómiu, zodpovednosť a zákonnosť územnej samosprávy pri výbere a rozhodovaní o použití verejných finančných zdrojov na zabezpečenie samosprávných činností a rozvojových potrieb miest a obcí. Existujúci systém daní v SR je funkčný a vo všeobecnosti dobre nastavený, pričom tvorí dôležitý predpoklad posilňovania autonómie územnej samosprávy. Napriek tomu pozorujeme stále pomerne veľa námetov, ktoré poukazujú na rezervy a slabé miesta kvality tohto systému. Túto problematiku nám bližšie vysvetľuje kapitola č. 6.

Na problematiku miestnych daní na príklade mesta Prešov poukazuje kapitola č. 7, ktorá uvažuje o miestnych daniach ako o nástroji fiškálnej decentralizácie a zdôvodňuje niektoré problémy spojené s jej realizáciou v praxi. Hodnoteniu činnosti orgánov miestnych samospráv pri

implementácii volebných programov po nástupe do funkcií počas volebného obdobia 2014–2018 prostredníctvom nástrojov verejnej politiky je venovaná kapitola č. 8. Poukazuje na nevyhnutnosť potreby strategického plánovania a riadenia rozvoja na úrovni miestnej samosprávy, ktoré je veľmi úzko prepojené s tvorbou strategických dokumentov a s napĺňaním volebných cieľov volených predstaviteľov miest. Cieľom kapitoly je na základe teoretických poznatkov o verejnej správe a nástrojoch verejnej politiky zhodnotiť prínos volebného programu pri zabezpečení rozvoja mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica vo volebnom období 2014–2018.

V nadväznosti už na analyzované mesto Zvolen následne poukážeme v časti „politická participácia a volebný mechanizmus v kontexte zmien“ na intenzitu občianskej participácie v spomínanom meste na čo je zameraná kapitola č. 9, hodnotiaca silné a slabé stránky angažovanosti občanov na správe vecí verejných. Zhrnutie občianskej participácie nám následne umožňuje zamerať sa na aktuálnu tematiku komunálnych volieb v meste Zvolen s akcentom na predvolebnú situáciu, prieskumy verejnej mienky a programy kandidátov na primátorov. Ústrednej tematike komunálnych volieb 2018 je venovaná aj nasledovná kapitola č. 11. Je potrebné si uvedomiť, že na rozvoj lokálnej demokracie vplývajú rôzne atribúty. Smerovanie a charakter lokálnej demokracie je prejavom výkonu hlavných orgánov miestnej samosprávy. Fundamentom demokracie sú ľudia, ktorí svojou činnosťou vykonávajú rôzne aktivity. Demokracia tak umožňuje aktívnu participáciu všetkých obyvateľov bez rozdielu. Najjednoduchšou a zároveň základnou formou je uplatňovanie volebného práva vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy. Poslaním uvedenej kapitoly je zamerať sa na analýzu volieb do orgánov miestnej samosprávy v roku 2018 z pohľadu mladých ľudí vo veku do 35 rokov. Snahou je poukázať na aktuálny trend záujmu a motivácie mladých ľudí pri kandidatúre do funkcie primátora respektíve poslancov mestských zastupiteľstiev ôsmich krajských miest na Slovensku ako podpora rozvoja lokálnej demokracie. Nasledovná kapitola č. 12 reflektuje na súčasný samosprávny volebný mechanizmus s dôrazom na vysvetlenie okolností, ktoré viedli k zmene dvojkolovej na jednokolovú voľbu predsedu VÚC a vyhodnocuje konzekvencie implementovanej zmeny. Záverečná kapitola tejto časti sa venuje novelizácii zákona o obecnom zriadení, účinnej od 1. apríla 2018, na ktorej sa podieľali predstavitelia Združenia miest a obcí Slovenska a predstavitelia Ministerstva vnútra SR.

V rámci časti s názvom „vybrané problematiky v ekonomických súvislostiach“ je ambíciou kapitoly č. 14 priblížiť aktuálne dáta o výške minimálnej mzdy v jednotlivých európskych štátoch, charakterizovať, čo minimálna mzda je, a následne tento faktor bližšie analyzovať v podmienkach politického systému Slovenskej republiky. V rámci toho si priblížime aj jednotlivé výhody a nevýhody zvyšovania minimálnej mzdy, ktoré rozdeľujú odbornú, politickú i laickú verejnosť na dva tábory – zástancov zvyšovania minimálnej mzdy a jej odporcov.

Súčasná moderná ekonomika sú nepochybne komplikovaným funkčným kompilátom bezprostredne spätých súčastí politologickej, ekonomickej, právnej a sociálnej povahy. Každá z uvedených súčastí zastrešená príslušným prepracovaným vedným odborom sa už v súčasnosti nemôže zaobísť bez zachytenia resp. identifikovania interdisciplinarít. Možnosti aplikácie marketingu v modernom socio-ekonomickom systéme predstavujú neprehliadnuteľný fenomén, o čom primárne informuje kapitola č. 15. Obsahový kontext poukazuje na súvislosti a mnohé úskalia uplatňovania marketingu v súčasnom spoločenskom systéme, vymedzuje odlišnosti pri používaní marketingových prístupov v komerčnej a nekomerčnej sfére, analyzuje vybrané teoretické a praktické otázky spojené s verejným a súkromným sektorom pri implementácii marketingu

a taktiež poukazuje na možnú prospešnosť využívania marketingových postupov v budovaní spoločenského blahobytu.

Sociálna práca v spoločnosti dostala do svojho portfólia príliš široký záber a spoločnosť často vidí sociálnu prácu ako všeliek na všetky krivdy v spoločnosti, na každom poli spoločenského života. Očakávania sú často bez vlastnej sebareflexie a v každodennej realite nie sme schopní urobiť zmeny ani vo vlastnom správaní v oblastiach, kde je takéto správanie očakávané od rôznych inštitúcií spoločenského života. Naskytá sa otázka, či sa dá konať eticky v neetickej spoločnosti, či môže sociálny pracovník „bojovať“ proti stereotypom, diskriminácii, keď diskriminuje a je v zajatí po stáročia používaných stereotypov aj vo svojom „bežnom“ živote. Spoločnosť diktuje „recept“ už na všetko s výdatnou pomocou internetových stránok či iných nosičov informácií. Na aktuálne otázky späté s diskrimináciou a násilím v spoločnosti z pohľadu sociálnej práce poukazuje kapitola č. 16.

V problematikách právnej sféry v rámci kapitoly č. 17 približujeme špecifický druh trestu, ktorým je trest odňatia slobody na doživotie a poskytujeme základné praktické informácie, ktoré sa týkajú uvedenej problematiky. Záverečná kapitola č. 18 ukončuje právnu tematiku poukázaním na konanie o návrat maloletého do cudziny pri neoprávnenom premiestnení alebo zadržaní.

Jednotlivé kapitoly poukazujú na aktuálne otázky, problémy, výzvy v oblasti spoločensko-vedných disciplín ako je verejná politika, verejná správa, právo, sociálna práca, ekonómia a ich ambíciou je vyvolať širšiu spoločenskú diskusiu a byť stimulom k riešeniu spoločenských problematík.

Aktuálne otázky v oblasti verejnej politiky

1. SOCIÁLNE A POLITICKÉ INŠTITÚCIE V AKTUÁLNEJ TEÓRII A PRAXI

1.1 Čo je to inštitúcia?

V našej úvahe sa budeme zaoberať sociálnou a politickou inštitúciou a jej vzťahom k verejnej moci v nových teoretických konceptoch a vo verejnej praxi. Pozrieme sa na to, či a v čom sú doporučená teoretikov v kontexte sociálnych a politických inštitúcií akcentované a kde je základná diferenciacia teórie a praxe v danej oblasti. Najskôr načrtujeme klasický pohľad na to, čo je to sociálna a politická inštitúcia a ako vzniká a potom ukážeme niektoré aktuálne závery a návrhy teoretikov v súvislosti s frekventovane prezentovanou požiadavkou jej konverzie a fungovania v spoločnosti.

Sociálna inštitúcia je zjednodušene povedané – v širokom sociologickom a antropologickom zmysle – tradovaný, zavedený spôsob činnosti, vo funkcionalistickom zmysle je to vzor konania. Inštitucionalizácia je potom proces vytvárania noriem konania, či už v politickej, ekonomickej, vzdelávacej, či inej oblasti. Nazdávame sa, že výstižne prepojil spoločenské a politické inštitúcie Karl Popper v svojej *Otvorenej spoločnosti*. Spoločenské inštitúcie podľa neho poskytujú ovládaným nástroje na odvolanie vládcu bez násilného krviprelievania¹. Celá dlhodobá politika je tak podľa neho inštitucionálna a problém budúcnosti potom nutne vidí v probléme výberu použitých inštitúcií. To znamená, vo výbere takého vzoru a modelu konania, ktorý by umožnil vládnúcim a ovládaným konať bez násilia, krviprelievania a tyranie. Preto je podľa Poppera základným princípom politiky, ktorú nazývame demokratickou – vytváranie a ochrana politických inštitúcií, ktorých princípom je zabrániť tyranii, násiliu a krviprelievaniu.

Max Weber to vidí trochu inak. Bazálnou politickou inštitúciou je podľa neho štát, a tiež súbor ďalších inštitúcií, ktoré sa zaoberajú vynucovaním toho poriadku, ktorý bol určený normami. Zákomom ustanovená norma je tak jedným zo základných nástrojov štátu. Štát je potom, ako hovorí Weber inštitúcia, ktorá má vo vnútri spoločnosti monopol na násilné vynucovanie. To však môže byť použité len legálnou politickou autoritou, čo tvorí podstatu legality moci. Weber teda zdôrazňuje opak toho, čo tvrdí Popper. Politické inštitúcie používajú modely konania, spočívajúce na násilí a donucovaní.

Prečo človek inštitucionalizuje svoje konanie do normy, alebo kultúrneho vzoru, ktorého dodržiavanie väčšinou musí vynucovať? Jednou z odpovedí je, že mu to umožňuje lepšie sa orientovať v komplexnej realite, určiť tú správnu hodnotu a spôsob jej realizácie, šetriť energiou, ktorú by musel vynakladať, ak by musel reakcie na všetky situácie vždy premýšľať. Tak znejú

¹ Napr., ako uvádza v súvislosti s charakteristikou demokracie vo svojej *Otvorenej spoločnosti a jej nepriateľoch I*, sú takouto inštitúciou voľby.

štandardne prezentované príčiny vzniku inštitucionalizácie, vrátane tej politickej. Menej často sa však uvádza vynútenie istého druhu konania – v zmysle mocenského pôsobenia na subjekt. Je zjavné, že práve tento aspekt inštitucionalizácie je osobitne charakteristický pre politické inštitúcie, ktoré používajú ako svoj základný inštitút zákon, normu. Z tejto skutočnosti pramení aj dlhodobá diskusia o tom, či má norma charakter nútiaci, alebo dobrovoľný. Mnohí predstavitelia oboch postupov politickej racionality v sociálnych vedách, kauzálneho, ako aj kriticko – dialektického, však frekventovane odporúčajú odstraňovať možný vplyv inštitúcií ako nositeľov neefektívneho zvyku a pravidelnosti a ako formu mocenskej podmienenosti subjektu.

V tejto súvislosti sa nazdávame, že problém chápania platnosti inštitucionalizovaných noriem a určenia ich charakteru (nútiaceho, či konsenzuálneho), je omnoho dôležitejší, ako si možno pripúšťať. Predovšetkým to platí na politické inštitúcie, spojené s chápaním politiky a štátu.

Ako vyriešiť nastolenú dilemu v súvislosti s inštitúciami? Preto sme si položili v naznačených súvislostiach viaceré otázky. Ako vzniká sociálna inštitúcia, ako prebieha samotný jej vznik, vrátane inštitúcie politickej? V čom sú jej benefity a v čom jej v politickej teórii aktuálne deklarovaná problematickosť či škodlivosť? Aké sú nové teoretické pohľady na tvorbu a reformu inštitúcií, potrebných na praktickú realizáciu verejnej politiky?

1.2 Ako vzniká inštitúcia? V čom spočíva inštitucionalizácia?

V našej úvahe sme vychádzali zo sociologického pohľadu na priebeh procesu inštitucionalizácie z pera Bergera a Lukmanna v práci *Sociální konstrukce reality* (1999). Na vysvetlenie a popísanie procesu inštitucionalizácie používajú obaja autori Heglov trojkrokový model dialektiky². Berger a Lukmann chápu proces tvorby sociálnej reality ako heglovský dialektický proces, ktorý je založený predovšetkým na prijatí a anticipovaní prejavu iného človeka, meniaceho sa v habituáciu. Výsledkom celého procesu je inštitucionalizácia. Prezentujú ju ako koncept spoločenskej dialektiky, smerujúcej k sociálnemu poznaniu: Svet je podľa nej konštruovaný subjektom a ním videná realita je „zvonkajškovaná“ dialógom a aktivitami a tým sa objektivizuje. Realita sa stáva dostupnou subjektu a druhým v (novej) podobe javov, už nezávislých na ich (subjektívnej) vôli a konaní. Dostať sa k nej však subjekty môžu len tak, že si ju opäť zvnútornia a stane sa už zmeneným poznaním, zdieľaným s inými.

Základom celého procesu je internalizácia – vnímanie a interpretácia objektívnej udalosti ako prejavu subjektívnych procesov iného človeka, ktoré súčasne anticipujeme a prijímame. Veľmi dôležité sú v našej súvislosti najmä akty prijatia, anticipovania, a následná internalizácia (zvnútornenie), lebo priamo vedú k tomu, akú formu bude mať inštitucionalizácia. Deje sa to tak, že subjekt sa zoznamuje s objektivovanými (zvonkajškovanými) významami toho, čo obsahujú subjektivity jeho blízkych, ktoré anticipuje a prijíma a tým sa nová sociálna realita vytvára. Završením internalizácie je podľa Bergera s Lukmannom proces socializácie, pričom sekundárna socializácia v tomto modeli predstavuje Heglov tretí dialektický krok³.

Je zjavné, že podstatnou sa v procese inštitucionalizácie, tvorby inštitúcií, stáva najmä realizácia tretieho kroku, ktorý spočíva podľa Bergera a Lukmanna v permanentnom procese

2 Berger a Luckmann spojili v tejto súvislosti weberovskú a durkheimovskú sociológiu.

3 Zvnútornenie sociálne založených substvetov.

dosahovania symetrie medzi subjektívnou a objektívnou skutočnosťou. Podľa nich dochádza k žiadúcej syntéze oboch pôvodných svetov – subjektívneho a objektívneho a to vo vyváženom stredovom stave, stave symetrie. V nasledujúcej schéme sme sa pre lepšiu názornosť pokúsili ukázať proces inštitucionalizácie ako dialektický proces, kde tretí krok, vytváraná inštitúcia predstavuje symetriu (Berger a Lukmann).

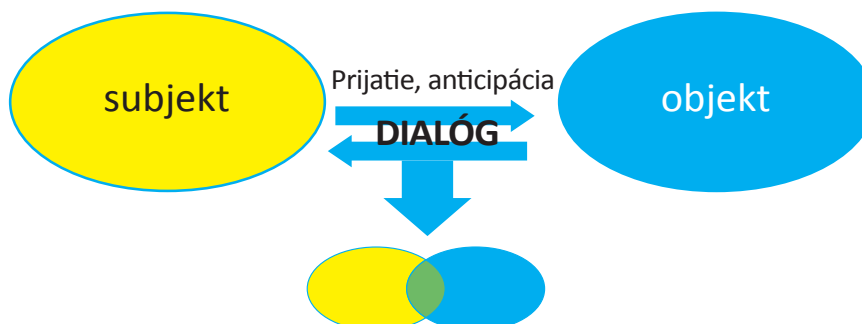


Schéma 1: Proces vzniku inštitucionalizácie ako dialektický proces, znázornenie podľa popisu Bergera a Lukmanna. Zelená elipsa predstavuje vytvorenú inštitucionalizáciu. Zdroj: Autorky.

1.3 Politické inštitúcie: Štát sú inštitúcie na vynucovanie poriadku

Domnievame sa však, že v súvislosti so vznikom inštitúcie sa nie veľmi akcentovaným aspektom stáva skutočnosť, že tretí krok, vedúci k samotnej inštitucionalizácii, len zriedkavo vo verejnej politickej praxi vyjadruje deklarovanú symetriu a požadovaný stredový, vyvážený stav. Myslíme si, že omnoho častejšie vzniknutá inštitucionalizácia predstavuje, a to, ako sme už uviedli najmä v politických vzťahoch, skôr záväznú normu, presadzovanú, vynucovanú a sankcionovanú mocou. Nie je teda vyváženým stredovým stavom. Naopak, je stavom, založeným na hierarchii a mocenskom tlaku. Politická inštitucionalizácia tak väčšinou predstavuje mocenský tlak, vyplývajúci z inštitucionalizovanej normy, pravidla chovania – ako jedného z jej hlavných nástrojov. Je to spôsob mocenského vynucovania poriadku, v zmysle Weberovho chápania štátu ako politickej inštitúcie, majúcej monopol na vynucovanie poriadku.

Myslíme si, že v naznačenej súvislosti sa zaujímavo k problému tretieho kroku Heglovho dialektického procesu stavia klasický autor, Hans Gadamer. Za inštitucionalizáciu, výsledok tretieho kroku Heglovho procesu nepovažuje stred a vyváženosť subjektívneho a objektívneho, alias občana a štátu, ani striktné určenie normy, presadzovanú mocensky. Skôr je to podľa neho otvorenosť otázky. Otvorenosť pre novú skúsenosť. Domnievame sa, že uplatňovanie normy politickou mocou otvorenosť pre novú skúsenosť, pre otázku jednoznačne nepredstavuje. Predstavuje skôr všeobecne a záväzne určený a legálne vynucovaný model konania.

Na schéme č. 2, znázorňujúcom podstatu normy podľa J. Habermasa – je pekne vidieť, že norma je totožná s inštitúciou (vzorom knania), len, ak je výsledkom prijatia, dobrovoľného súhlasu. Teda ak vzniká tak, ako to deklarujú Berger a Lukmann, anticipáciou, prijatím. Domnievame sa však, že ak je konanie subjektu väčšinou motivované inštitucionalizovanými normami, ktoré sú vynucované politickou mocou, o jej skutočnej internalizácii v zmysle dobrovoľného prijatia a anticipácie sa hovoriť nedá.

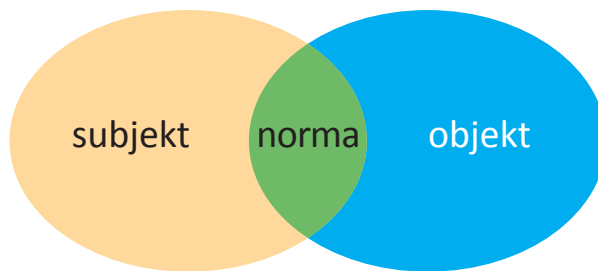


Schéma 2: Inštitúcia je norma (na schéme znázornená zelenou) vtedy, keď je prijatá a anticipovaná. Schéma znázorňuje normu ako konanie subjektu (občana), konformné (rovnaké) s očakávaniami objektu (J. Habermas). Je vidieť, že grafické znázornenie normy je totožné so znázornením inštitúcie, vznikajúcej dialektikou v schéme č. 1., ale len keď je prijatá.

V našej úvahe vychádzame z tvrdenia uznávaného logika von Wrighta (2013). Z mocenského pôsobenia normy podľa neho vyplýva, že základnou motiváciou myslenia a konania na základe normy je strach z jej nedodržania, resp. strach z postihu. Potom je však podľa von Wrighta väčšina ľudského konania, teda nielen politická inštitucionalizácia – vynúteným konaním pod vplyvom trestu, resp. pod vplyvom strachu z trestu. Trest, vyplývajúci z nedodržania normy, je podľa neho omnoho intenzívnejšou príčinou konania ako odmena. Von Wright argumentuje, že normatívny tlak stojí pôvodne na teleologickom, účelovom vplyve strachu z postihu. Z toho vyplýva, že o dobrovoľnej internalizácii, vedúcej k zvnútorneniu normy na základe prijatia a súhlasu hovoriť nemôžeme.

Strach je, ako vieme, intencionalita, subjektívna emócia. Ako motív myslenia teda nevedie k objektivite a to nielen v rámci politickej inštitucionalizácie. Charakter normy, vrátane politickej, je v takomto prípade nútiaci. Vyplýva z toho, že časté spájanie politiky s násilím je viac ako opodstatnené. Problémom však je, že takto presadzované inštitúcie, vzory konania, nie sú zvnútornené, prijímané, akceptované a teda skutočne reálne v praxi realizované. Ak nedochádza k skutočnému prijatiu, teda k prieniku oboch strán, nevzniká reálna inštitúcia, norma. Graficky to znázorňuje schéma 3. Nevzniká v zmysle reálneho konania, čo v konkrétnych číslach ukážeme v druhej časti úvahy. Je potom pochopiteľné, ak obe moderné myšlienkové tradície racionalizmu, heglovská aj kauzálna, väčšinou požadujú spochybňovanie inštitucionalizovanej normatívnej podmienenosti subjektu. V danej súvislosti je logické, ak Rawls a Habermas aktuálny deliberatívny model demokratického štátu založili predovšetkým na dosahovaní súhlasu o dohode na normách a na odôvodňovaní ich platnosti.

**NORMA JE KONANIE KONFORMNÉ S OČAKÁVANIAMÍ.
AK NIE SÚ ZHODNE, NORMA A INŠTITÚCIA NEVZNIKÁ.**

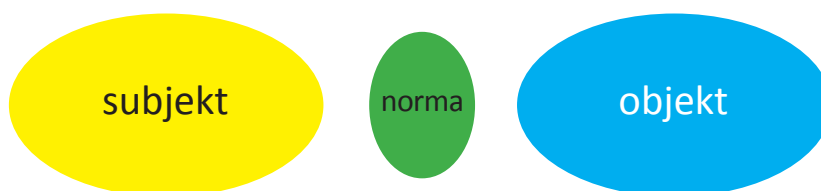


Schéma 3

1.4 Tvorba politických inštitúcií – nové teórie

Uviedli sme, že sociálne a teda aj politické inštitúcie ako vzory konania sa vytvárajú prostredníctvom dvoch hlavných moderných myšlienkových tradícií. Kriticko-dialektickej a kauzálnej. Na jednej strane je kauzálne vysvetľovanie javov na základe minulých príčin jedným zo základných postupov v sociálnych a politických vedách. Na strane druhej sú však predstavitelia oboch moderných tradícií myslenia kritikmi inštitucionalizovaných noriem ako hlavného tlaku na konštrukciu subjektu.

Jedna z hlavných námietok Etiena Balibara a Alaina Badiou spočíva v tom, že globalizovaná politika nefunguje na základe politickej racionality Heglovho dialektického procesu. Práve na jeho základe však Berger a Lukmann ukázali vznik inštitúcie, vrátane politickej inštitúcie. Podľa Balibara je aktuálny inštitucionalizmus v politike, a to najmä v globalizovanej politike založený na násilí. Domnievame sa, že toto jeho tvrdenie je platné, ukázali sme to v predchádzajúcom texte. Balibar ale pokračuje tým, že násilie sa má dialektickým procesom – vznikom politických inštitúcií odstraňovať. Je však podobne ako Weber presvedčený, že násilie je chápané ako všeobecná podmienka fungovania inštitúcií. Potom však z toho pre aktuálny diskurz o podstate politiky a politična vyplýva dôležitý záver: „O politike potom logicky nemožno uvažovať ako o prekonaní násilia. Politika je skôr neistým priestorom konfrontácie...“ Tvrdí Balibar (Balibar 2016, s. 23). A pokračuje, že aktuálna globalizovaná politika nefunguje na základe politickej racionality Heglovho dialektického procesu. Heglov dialektický proces by totiž mal viesť k právnemu štátu, priamo založenému na dialektickej špekulácii (negácii) násilia a inštitúcií (štátu), či deštrukcie a konštrukcie.

Čo navrhuje Balibar ako riešenie aktuálneho inštitucionálneho skratu? Nová politická prax by sa podľa neho mohla zakladať na reforme inštitúcií, aj keď sa k takejto situácii stavia ako k nereálnej. Preto navrhuje nevytvárať politické inštitúcie prostr. politickej racionality dialektického procesu. Naopak, chce jeho prekročenie. S prekročením Hegla však súvisí aj legalita moci. Heglove nové čítanie má preto spočívať v spochybnení toho, že podstatou heglovskej konštrukcie je jej neoddeliteľnosť od násilnej povahy politiky a jej pokračovania vo forme konverzie, premeny násilia na inštitucionálnu moc. Tak vzniká legitimita moci. Konverzia inštitúcií by mala spočívať v premene násilia na konštruktívnu silu a moc inštitúcií. Násilie však stále podľa Balibara bude najvlastnejším horizontom politiky. Naša schéma č. 4 znázorňuje Balibarovu ideu, že globalizovaná politika nefunguje na základe Heglovho dialektického procesu. Ten by mal viesť k právnemu štátu, priamo založenému na dialektickej špekulácii násilia a inštitúcií, či deštrukcie a konštrukcie.

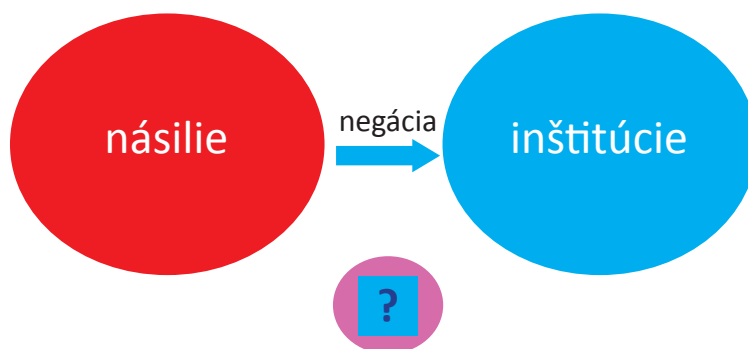


Schéma 4. Globalizovaná politika nefunguje na základe dialektiky Hegla (Balibar). Na schéme je dobre vidieť, že keď nedochádza k anticipácii, k prijatiu, zhode protikladov, ale naopak, k negácii, nevzniká z dvoch pôvodných protikladov tretím krokom nová kvalita, ktorým by mal byť právny štát. Ak inštitúcie pracujú s násilím, ktoré mali premeniť, v skutočnosti nedochádza ani k negácii násilia na jeho protiklad. Heglov postup v tomto prípade naozaj nefunguje. Zdroj: autorky.

Uviedli sme, že kritikmi inštitucionalizovaných noriem ako násilného tlaku na konštrukciu subjektu sú predstavitelia oboch moderných racionálnych tradícií. Aristotelovské myslenie, resp. jeho heglovská dialektická interpretácia predstavuje napr. tzv. kritická teória. Jej predstavitelia na jednej strane požadujú eliminovať normatívny tlak sociálnych inštitúcií, ale súčasne stavajú na paradigme normativity a uznania. Za jeden zo svojich cieľov považujú kritiku inštitucionalizovanej moci. Dôvodom sú opäť inštitucionálne mocenské praktiky, ktoré sú spôsobom kontextualizácie normatívnych základov subjektívnej skúsenosti. Dôsledkom je podľa nich⁴ možnosť deformovania našich rozumových schopností. Preto navrhujú odhaľovať mocenskú podmienenosť subjektu prostredníctvom *normatívnej reflexie a normatívnej konzekvencie*. Normatívna reflexia predstavuje spôsob ako analyzovať zdroje inštitucionálnych mocenských praktík. Pod normatívnou konzekvenciou sa chápe odhaľovanie pôsobenia moci na subjekt. Základom je odhaliť nespravodlivosť noriem.

Normatívny tlak sociálnych inštitúcií chcú eliminovať prostredníctvom subjektu a jeho sebareflexívnej subjektívnej skúsenosti napr. K. K. Kogler (2007) a A. Ferrara (1997). Ferrara preto jednoznačne spochybňuje moderný normatívny ideál myslenia – autonómiu, vychádzajúcu viac z konania na základe univerzálnych noriem. Navrhuje ako model konania skôr individuálnu autenticitu, doplnenú o dialogickú reflektujúcu subjektívnu súdnosť.

Kogler považuje mocenské vzťahy za hlavného determinanta tvorby subjektu. Preto aj on zaradil medzi tri základné kognitívne schopnosti politického konania subjektu aj normatívnu konzekvenciu. Normatívna konzekvencia podľa neho spočíva v dištancovaní sa subjektu od stereotypných a opakujúcich sa spoločenských (mocenských) praktík. Tie však najskôr treba identifikovať a analyzovať vo vzťahu k tvorbe subjektu. Základnou otázkou, ktorá z toho podľa neho plynie je otázka, zaujímajúca všetkých kritikov. Ako sociálne praktiky moci determinujú tvorbu subjektu, a aká je naopak schopnosť subjektu meniť sociálne vzťahy?

4 Skúmanie inštitucionálnych normatívnych praktík normatívnou reflexiou považuje za základ spoločenskej kritiky napr. Iris M. Young (2010), Nancy Fraser (20017), Axel Honneth (2011), Charles Taylor (2013), atď.

Axel Honneth tiež požaduje skúmať vzťah inštitúcií a rozumových schopností človeka a ich vplyv na deformácie rozumu, a ako dôvod uvádza – aby normy nedusili subjekt. Ak sa normatívne pravidlá odchyľia a sú príliš tvrdé, treba podľa neho počítať s tým, že nielen subjekt, ale celá spoločnosť ochorí. Normy moderných kapitalistických spoločností sa podľa neho podieľajú na deformovaní nášho rozumu. Za základnú sociálnu kategóriu považuje tak ako Gerber a Lukmann akcentáciu a uznanie, lebo jednotlivca je nutné chápať ako súčasť kolektívu, v ktorom platia pravidlá konania (normy), ktoré uznanie determinujú. Integrita individua je podľa neho primárne odkázaná na intersubjektívne uznanie od druhých subjektov. Honneth však argumentuje aj v prospech normativity.

Aj podľa I.M. Young spočívajú rámcové nespravodlivosti najmä vo vzťahu medzi normatívnou a sebaurčením subjektu. Potrebu normatívnej reflexie odôvodňuje tým, že realizácia normatívnych ideálov sebaurčenia subjektu je inštitucionálne obmedzovaná nespravodlivými štrukturálnymi vzťahmi. Vychádza z toho, že normatívne ideály, používané ku kritike spoločnosti, sú zakorenené v skúsenosti a v reflexii tej istej spoločnosti a že normy z nej pochádzajú tiež. Cieľom kritickej teórie by tak mala podľa nej byť normatívna reflexia. Jej úlohu vidí Young najmä v pomenovaní a vysvetľovaní zdrojov nespravodlivostí, ktoré považuje za štrukturálne. Sú dôsledkom rozporov medzi normatívnymi ideálmi sebaurčenia subjektu na jednej strane a spoločenskou praxou na strane druhej. Aj statusový model Nancy Fraser vidí uznanie subjektu skôr v kontexte globálnych interakcií. Aj Fraser hľadá problém najmä v inštitucionalizovanom statusovom podriadení subjektov, ktoré chce riešiť zavedením *participatívnej parity*.

1.5 Tvorba politických inštitúcií na základe kauzality

Skúmanie inštitucionalizmu v súvislosti s platnosťou noriem a kritiku inštitucionalizovanej moci požadujú aj predstavitelia tzv. absolútneho realizmu, ktorý prioritizuje predovšetkým kauzálnu tradíciu myslenia.

Už sme uviedli, že kauzálne myslenie je jedným zo základných racionálnych postupov v sociálnych a politických vedách. Prioritne sa na kauzalitu, teda na vzťah príčina – dôsledok orientuje tzv. absolútny realizmus⁵. Napr. Ian Shapiro považuje inštitucionalizmus, podobne ako to je u sociologických konceptov, za výsledok interaktívne tvorenej sociálnej reality. V postupoch prioritizuje tzv. *absolútnu teóriu racionálnej voľby*, ktorá považuje za základ konania účelovo racionálne konanie ako individuálne konanie, založené na matematických, resp. ekonomických metódach. Očakávaným výsledkom je teda zisk, dosiahnutý prostredníctvom čo najnižších nákladov. Podľa teoretikov je racionalita inštrumentalizmu nákladov a výnosov formou myslenia a konania väčšiny sociálnych inštitúcií. James Coleman je napr. presvedčený, že účelovo racionálne konanie vytvára celé štruktúry konania a systémy. Keďže je teória racionálnej voľby založená primárne na ekonomickom a matematickom zdôvodňovaní dosahovaného účelu (napr. teória hier), za jej hlavného aktéra je logicky označený *homo oeconomicus*.

Je zjavné, že teória racionálnej voľby (Rational Theory Approach), založená na inštrumentalizme nákladov a výnosov sa stala hlavným ideovým zdrojom racionálneho myslenia a inštitucionalizmu 20. storočia. V 21. storočí sa však množia hlasy teoretikov, že účelová strategická

5 I. Shapiro, P. Green, J. Coleman.

politická racionalita, založená na matematike nákladov a výnosov je manipuláciou a násilím (Habermas). Charles Taylor sa zase bojí, že striktné zúženie racionality na účelovú analýzu nákladov a výnosov môže viesť k politickej katastrofe.

Cieľom absolútneho realizmu je skúmanie inštitucionalizmu. Jeho skúmanie prostr. racionálnej voľby je podľa I. Shapiro spôsob získania odpovede o platnosti noriem. Shapiro skúma predovšetkým inštitucionálnu podmienenosť subjektových myšlienok a záujmov, ktoré nazýva štruktúria spoločenského sveta. Aj on požaduje spochybnenie štruktúrie a v súvislosti s ňou najmä spochybnenie zvyku. Teda spochybnenie toho benefitu, ktorý je považovaný aj za prínos inštitucionalizácie. Podľa Shapiro práve kauzalita, vychádzajúca z teórie racionálnej voľby – dovoľuje prekročiť medze toho, čo je bežné. Tvrdí vo svojej práci so symbolickým názvom Útek pred realitou v humanitných vedách? (2007). Podľa Shapiro to je hľadanie príčin, ktoré sú však latentné, a tiež predpovedanie nových, neočakávaných faktov. Považuje za opodstatnené, ak je jedno z kritérií kauzálnych tvrdení spojené s otázkou, či nám takéto tvrdenia prinášajú nové, neočakávané fakty, doteraz nepredvídané doterajšími teóriami. Preto požaduje vytvárať také kritické teórie, ktoré budú spochybňovať inštitucionálne štruktúry, plodiace pozorovateľné pravidelnosti a zvyklosti v každodennosti.

Cieľom absolútneho realizmu podľa neho je, či kauzálne tvrdenia umožňujú predpovedať nové fakty. Kauzalita sa využíva na skúmanie platnosti tvrdení, formulovaných na základe zhody s minulými skúsenosťami. Aj absolútny realizmus si však kladie základnú otázku. Či a prečo sa predikcia zhoduje s minulou pravidelnosťou. Shapiro pritom vychádza z premisy, že svet sa skladá z kauzálnych mechanizmov, ktoré však podľa neho existujú nezávisle na našej myslí a vedomí. Vychádza z toho, že existujú aj latentné podmieňujúce faktory, ktoré si však aktér neuvedomuje, lebo jeho sebapochopenie je ovplyvnené ideológiou a mocenskými vzťahmi. Z tohto dôvodu aj ďalší predstavitelia absolútneho realizmu prioritne skúmajú vzťah medzi inštitucionálnymi štruktúrami (objektom) a aktérmi (subjektom). Podľa nich to umožňuje predpovedať nové fakty.

Ak sa však v 21. storočí čoraz častejšie tvrdí, že účelová strategická politická racionalita je manipuláciou a násilím, vedúcim k politickej katastrofe a na druhej strane je účelová racionalita nákladov a výnosov formou myslenia a konania väčšiny sociálnych inštitúcií, sú v tejto súvislosti vôbec možné nejaké kvalitatívne zmeny? Predstavitelia oboch hlavných myšlienkových postupov, kauzálneho aj dialektického, totiž odporúčajú odstraňovať možný vplyv inštitúcií, ako hlavných nositeľov škodlivého zvyku a pravidelnosti. Sú v tomto smere vôbec možné nejaké politické inovácie, aby nedošlo k politickej katastrofe?

Politická katastrofa? Áno, ak anticipujeme tézu o vzťahu inštitúcií a moci z pera Paula Recouera, ktorú nazval objektivita moci. Podľa Recouera má byť cieľ konania „cieľom o sebe“. Práve protiklad medzi cieľom o sebe a „nástrojom pre nás“ je podľa Recouera rozhodujúci pre zmenu inštitucionalizovanej moci na tzv. „objektívnu moc“. Za objektívnu moc považuje, v súlade s podobným myslením Balibara a Badiou to, že nebudeme využívať druhého ako nástroj našich cieľov, resp., ako to nazval Balibar, nebudeme používať (zneužívať) „ľudí ako veci“, slúžiace ako naše nástroje pre naše ciele. Znamená to, že nahradíme postup, ktorý Weber a Habermas nazývajú účelovou strategickou racionalitou, založenou na nákladoch a výnosoch, tzv. hodnotovou racionalitou. Postupom, kde je občan samotným cieľom a nie nástrojom na získanie a udržanie inštitucionalizovanej moci.

1.6 Kultúrna revolúcia v západnom politickom myslení: Kódexový fetišizmus kontra objektivita moci

Čoraz častejšie sa tak metodológovia sociálnych a politických vied vyjadrujú za zmeny v zaužívanej racionalite, vedúcej k inštitucionalizovanej moci. Kliatba inštitucionalizovaných mocenských schém môže byť zlomená, pokiaľ môžeme dať v dialógu hlas perspektíve druhého. Tvrdí napr. Kogler. Aj uznávaný odborník na sociálne vedy Peter Winch použitie normatívnej inštitucionalizovanej logiky⁶ v neustále sa meniacich sociálnych vzťahoch nepovažuje za optimálny spôsob racionality. Logik Henrik von Wright takisto tvrdí, že ľudské sociálne konanie nie je vždy tvorené v racionálno – deterministickom zmysle a Goodman a Popper zase zdôrazňujú, že neustále zdôvodňovanie je v sociálnych vedách hlboko zakorenenou a scestnou ilúziou. Čo teda metodológovia vedy navrhujú?

Navrhujú nesústreďenie sa na normatívnu funkciu v určovaní hodnôt a rolí a v tomto zmysle požadujú aj zásadnú inováciu sociálnej a politickej kritiky. Považujú to za optimálny postup odhaľovania mocenskej podmienenosti subjektu. Kogler preto novú úlohu sociálnej a politickej kritiky, veľmi podobne ako Goodman, Winch a Popper, vidí predovšetkým v tzv. *normatívnej politickej konzekvencii*. Spočíva v dištancovaní sa subjektu od inštitucionálnych mocenských praktík, založených na škodlivej pravidelnosti a zvyku. Spočíva v tom, že subjekt dá hlas perspektíve druhého a tak nadobudne schopnosť eliminovať svoje zaužívané stereotypy, považované za samozrejmé. Kritiku je potrebné inovovať tak, že teoretické prístupy sa nebudú sústreďovať na normatívnu funkciu v určovaní hodnôt a rolí, ale ju nahradí *kritická analýza schopností subjektu participovať vo verejnom*.

Čo sa myslí pod schopnosťou participovať vo verejnom? Kogler si pod ňou predstavuje už spomínanú *normatívnu konzekvenciu politického konania*. Nazýva ju schopnosťou politického konania, a za jej základné postupy pokladá sociálnu reflexiu a dialogickosť.

Domnievame sa, že v danej súvislosti Kogler, nakoniec veľmi podobne ako Berger s Lukmannom adekvátne preferuje v popise inštitucionalizácie – najmä silu sociálnej reflexie, ktorá spočíva v interaktívnej dialogickosti. V nej môžu byť zlomené inštitucionalizované schémy, pokiaľ dáme hlas perspektíve druhého. Spomeňme si, že Kogler a Lukmann vo svojom popise inštitucionalizácie tiež akcentujú takýto postup a nazývajú ho anticipácia a prijatie, vedúce k typizácii a inštitucionalizácii. Pod sociálnou reflexiou však Kogler primárne chápe schopnosť kritického-reflexívneho konania subjektu. Takéto konanie je podľa neho veľmi dôležité pre zásadnú rekonštrukciu sociálnych a symbolických vzťahov moci a ovládania. Podľa Taylora a tiež Ferraru je v tejto súvislosti dôležité najmä odhalenie autentického morálneho vzťahu k sebe samým a dosahovanie zhody so sebou samým: viac ako s univerzálnymi normami. K tomu prispieva tzv. vnútorný hlas, akási forma vrodenej idey.

A to predstavuje revolučnú zmenu, ktorú opodstatnene Taylor nazýva kultúrnou revolúciou v západnom myslení. Revolúciou, sprostredkujúcou prechod myslenia od autonómie⁷, založenej viac na indukcii – všeobecných súdoch, normách a príkazoch, k mysleniu, založenom na reflektujúcej autenticite. Na dosahovaní zhody so sebou samým, viac ako s univerzálnymi normami. Je to

6 Používajúcej logiku, teda dedukciu a najmä indukciu – zovšeobecnenie (normu).

7 Uplatňovanie Kantovho konceptu určujúcej súdnosti, typické pre modernu.

revolúcia, o ktorej je Taylor presvedčený, že severoatlantickej civilizácii priniesla vek autenticity, resp. reflektujúcej súdnosti.

Reflektujúca súdnosť (autenticita), má nahradiť určujúcu súdnosť – spôsob súdov, založený na všeobecných a univerzálnych (určujúcich) pravidlách a normách, pod ktoré subjekt subsumuje konkrétne partikulárne akty. Príkladom uvažovania na základe autonómie boli od moderny v politických vzťahoch Hegel a Marx. Kládli väčší dôraz na univerzálnu platnosť a všeobecné zákony, ako na kauzálny model usudzovania na základe príčin. Heglova dialektika, ako ukazujú najnovšie teoretické štúdie v prípade politiky nefunguje a Marxom navrhované spoločenské modely konania skončili katastrofou. Aj preto A. Ferrara dôraz, kladený na univerzálny model usudzovania v svojej práci s príznačným názvom *Nedostatok súdnosti?* (2007) označil za hlavný dôvod aktuálnej krízy človeka.

1.7 Ako je to v súčasnej politickej praxi v SR a ČR?

Prevláda súdnosť na základe zovšeobecňujúcich univerzálnych noriem, pod ktoré sa subsumujú partikulárne fakty (autonómia), alebo individuálna reflektujúca súdnosť na základe sociálnej reflexie? Podľa Stručného prehľadu o činnosti najvyššieho zákonodarného orgánu SR, Národnej Rady SR za volebné obdobie 2012 až 2015, je počet schválených zákonov jednoznačne narastajúci. Od roku 2012 ich počet vzrástol z 83 v roku 2012 na 148 v roku 2015. Podobne to bolo s počtom predložených návrhov zákonov. Od roku 2012 po rok 2015 ich počet postupne narastal zo 114 až po 289. Domnievame sa, že v aktuálnej verejnej politike SR sa v rovine strategickej viac prihliada na politickú racionalitu, založenú na autonómii, univerzálnych normách. Inak povedané, na inštitucionalizácii, vychádzajúcej zo striktne daných, vynucovaných noriem. Revolúcia v politickom myslení sa teda v SR určite nekoná. Naopak. Inštitucionalizácia, teda zovšeobecnené vzory konania sú na základe počtu predložených a prijatých zákonov stúpajúce. Skoro pre každú oblasť sociálneho života je sformulovaný nejaký inštitút správania, či etický kódex. Domnievame sa, že tak vzniká a nielen na Slovensku, sociálny fenomén, ktorý Charles Taylor opodstatnene a výstižne nazval *nomolatria*.

Príkladom nomolatrie z verejnej politickej praxe je veľmi veľa. Český premiér napr. inicioval vznik etického kódexu pre svojich kolegov vo vláde. Desatoro náležitého správania sa členov vlády má v navrhovanom kódexe podľa neho obsahovať aj vcelku „prekvapivý“ bod. Podľa neho majú členovia vlády prioritne pracovať v prospech štátu. Paradoxom je, že za jeho údajné nedodržanie je stíhaný samotný premiér v známej kauze, kde údajne zneužil verejné prostriedky na súkromné účely⁸.

Takýto postup je však vraj inšpiráciou aj pre slovenské inštitúcie. Aj slovenská Rada pre štátnu službu pracuje na novom etickom kódexe. Dôležité budú podľa tejto inštitúcie aj odporúčania, ktoré vzniknú pri implementácii protikorupčnej inštitucionalizovanej normy. Je zjavné, že daný postup neprinesie želanú efektivitu. Domnievame sa, že inštitút protikorupčnej normy nezlepší výrazne situáciu, ak súčasne enormne klesá vymožitelnosť práva a práve inštitúcia súdnictva patrí v SR podľa vyjadrenia jej občanov k najnedôveryhodnejším a najmenej nezávislým

8 Kauza Čapí hnízdo.

spoločenským inštitúciám⁹ zo všetkých členských štátov EÚ. SR je vo vymožitelnosti práva v medzinárodnom meradle na samom chvoste rebríčka 140 sledovaných krajín. Podľa metodiky Svetového ekonomického fóra sa nachádza na hrozivom 138 mieste. Tento údaj potvrdzuje napr. aj vymáhateľnosť daňových nedoplatkov, ktorá podľa vyjadrení Národného kontrolného úradu napriek novoprijatým legislatívnym zmenám z roka na rok stúpa. Aj v rámci Indexu podnikateľského prostredia získala položka vymožitelnosť práva a funkčnosť súdnictva najnegatívnejšie hodnotenie Podnikateľskej aliancie Slovenska, pre ktorú je problémom najmä často sa meniaci a neprehľadná legislatíva.

Predseda Súdnej rady pritom spája dôveryhodnosť súdnictva najmä s dlhodobým zanedbávaním investovania financií do rezortu justície. Domnievame sa, že tento dôvod nie je v našej súvislosti ani zďaleka primárnym.

1.8 Sú nomolatria a kódexový fetišizmus prejav nadmernej inštitucionalizácie?

Čo to je „kódexový fetišizmus“? Takto doslova neúctivo, aktuálnu všeobecnú kódexomániu pomenoval Charles Taylor. Podľa neho kódexový fetišizmus jednoznačne predstavuje formu „nomolatrie“. Škodlivej fascinácie inštitucionalizovanými normami a kódexami. Takýto postup je podľa neho vyslovene škodlivý, lebo podporuje šablónovitý prístup v sociálnom svete, ktorý je heterogénny a viacvrstvový.

Aj z aktuálnych záverov metodológov vedy vyplýva ústup od neprehľadného počtu zaväzujúcich, nútiacich inštitucionalizovaných noriem, ktoré podľa teoretikov spôsobili krízu subjektu. Dôvody?

1. Inštitúcia a normy sú presadzované donucovanou mocou, sú nositeľmi násilia, ktoré, ako sme ukázali, ako forma internalizácie (zvnútornenia) normy subjektom jednoducho nefunguje. Názorným príkladom je aj Slovensko, ktoré je v medzinárodnom meradle vo vymožitelnosti práva na samom chvoste rebríčka 140 sledovaných krajín. Je zjavné, že občania prijaté normy v skutočnosti neinternalizovali, neprijali za svoje, súhlasia s nimi len zo strachu pred trestom. Z tohto dôvodu ich neakceptujú a primárne hľadajú cestu, ako by ich obišli.
2. Ďalším z dôvodov je, že inštitúcie a normy smerujú k pravidelnosti, zvyku, stereotypizácii, samozrejmosti a prispôbovaniu, čo takisto nevedie v často sa meniacich sociálnych súvislostiach k efektívnosti, naopak. Preto teoretici odporúčajú skôr racionalitu na základe reflexívnej autenticity, rozhodovanie v rámci dialogickej reflexie danej situácie. Prečo? Kult prispôbovania sa normám vo všetkých oblastiach života v konečnom dôsledku prináša podľa teoretikov masovú univerzalizáciu konania, napodobňovanie a konformitu. Aj aktuálna forma moci nesie pomenovanie konformná moc, čo vyplýva aj z frekventovaného používania inštitúcie a normy, ako jednotného vzoru konania: Za normami riadený akt považujeme akt, keď sa podľa nej orientujeme v postoji konformnom s očakávaniami (Habermas). Dôsledkom je, že človek stráca vlastnú autenticitu a odcudzuje sa sebe samému. Odcudzením charakterizuje dopady normalizačnej a disciplinačnej moci na občana aj

9 Len 35 percent oproti napr. Švédsku – kde súdom dôveruje 85 percent občanov.

Michael Foucault. Nakoniec, konkrétny príklad konformnej (rovnakej) inštitucionalizácie, vedúcej k všeobecnému súhlasu bez skutočného individuálneho presvedčenia veľmi dobre poznáme z obdobia socializmu. Preto je podľa Taylora a Ferraru dôležité a potrebné najmä odhaliť autentického morálneho vzťahu k sebe samému a predovšetkým dosahovanie zhody so sebou samým (reflexívna súdnosť), viac ako so zovšeobecňujúcimi univerzálnymi normami (autonómia).

3. Uvedený fenomén úzko súvisí s tretím záverom teoretikov v súvislosti s procesom inštitucionalizácie. Účelovo strategické konanie a konanie na základe racionálnej voľby nevedie k objektivite moci. Aj v tejto súvislosti sa podľa nás opäť dá súhlasiť s von Wrightovým tvrdením. Hlavným dôvodom prispôsobovania sa normám a konformite je dosiahnutie očakávaného, účelu, v podobe uznania, založeného buď na odmene, alebo na tom, že nepríde trest. My sme však presvedčení, že takéto konanie je účelovo strategickým konaním. Teda konaním nie pre konanie samotné, ale pre dosiahnutie subjektívneho cieľa, ktorým je v nejakej podobe zisk. A to tvorí základ racionálnej voľby, základného postupu, založeného najmä na zisku – nákladoch a výnosoch. Konaním, ktoré podľa Taylora vedie až k politickej katastrofe.

Záver

Na záver sa domnievame, že je na mieste položiť si trochu provokatívnu otázku: Ak sociálni a politickí teoretici odporúčajú redukovat' vplyv inštitúcií a moci ako nositeľov zvyku a pravidelnosti, prečo sa prehľbuje neprehľadná džungľa inštitúcií a kódexov v prirodzene nepravidel'nom a heterogén'nom sociálnom a politickom svete? Spejeme tým snáď k Nietzscheho „človeku normy“?

Literatúra

- FOUCAULT, M. (2003b). Péče o sebe. Dejiny sexuality III. Praha: Herrmann a synové.
- GADAMER, H. G. (2010). Pravda a metoda I: Nárys filozofické hermeneutiky. Praha: Triáda.
- GOODMAN, N., & ELGINOVÁ, C. Z. (2017). Nové pojetí filozofie a dalších umění a věd. Praha: Univerzita Karlova v Praze.
- HABERMAS, J. (2011). Teória jazyka a východiská sociálnych ved. Úvodné štúdie a dodatky teórie komunikatívneho konania. Bratislava: Kalligram.
- KOGLER, H. H. (2006). Kultura, kritika, dialog. Praha: Filosofia.
- TAYLOR, CH. (2013). Sekulární věk: Dilemata moderní společnosti. Praha: Filosofia. 566 s. IBSN 978-80-7007-393-3.
- POPPER, K. R. (1994). Otevřená společnost a její nepřátelé I: Uhrnutí Platonem. Praha: Oikymenh.
- POPPER, K. R. (1994). Bída historicizmu. Praha: Oikymenh.
- SHAPIRO, I. (2006). Útěk před realitou v humanitních vědách. Praha: Karolinum

2. QUO VADIS BYROKRACIA?

Byrokracia je aj v súčasnosti mimoriadne často skloňovaný pojem. Väčšina z nás vníma byrokraciu ako niečo negatívne, čo ohrozuje ľudskú slobodu, neprináša pridanú hodnotu a často ide proti obyčajnému zdravému rozumu. Neraz sa používa ako synonymum zložitosti a ťažkopádnosti, ktorá spôsobuje, že organizácie a procesy v nich napredujú len veľmi pomaly a nevytvárajú podnetné prostredie pre prácu. Asi len málokto si spája tento výraz s racionalizačnými činnosťami smerujúcimi k efektívnej koordinácii ľudských aktivít. A práve to bolo a je cieľom byrokracie. Byrokracia v organizáciách prišla ako veľká inovácia a je fakt, že napriek úpornej snahe mnohých lídrov, nebola doteraz z organizácií vykorenená, ba čo viac, mnohé štatistiky poukazujú na skutočnosť, že sa rozmáha v oveľa väčšej miere ako kedykoľvek predtým. Mnohí teoretici si kladú otázku, čím to je, že tento – tak kritizovaný systém riadenia, stále prežíva? Je to kvôli moci byrokratov, naším strachom zo zmeny, strachom z prijatia zodpovednosti alebo je jednoducho byrokracia tým najlepším, čo v súčasnosti máme? V kapitole sa venujeme teoretickým východiskám byrokracie, jej histórii, súčasnosti ako aj pohľadom na jej budúcnosť. Predstavujeme zároveň koncepty adhokracie a meritokracie, ktoré s byrokraciou porovnávame. Systém riadenia postavený na holokratických princípoch prezentujeme ako možnú alternatívu voči byrokracii.

2.1 Definícia základných pojmov

Byrokracia je úzko spojená s pojmom organizácia. Formálna organizácia je umelým prostriedkom koordinácie aktivít väčšieho počtu ľudí, ktorých snahou je naplniť stanovený cieľ. Samozrejme, ľudia by mohli vytvárať určitú produkciu (napr. učiť sa, liečiť, vyrábať nástroje) aj v „domácich podmienkach“, bez existencie organizácie v zmysle veľkých výrobných podnikov a firiem, avšak výhody, ktoré plynú z formálne ustanovenej koordinácie ľudských činností vedú k tomu, že stále väčšia oblasť ľudských aktivít je prevádzkovaná *organizovane*.

Podľa Oxford Dictionary of Business and Management môžeme byrokraciu definovať ako „*hierarchický administratívny systém, zameraný na riešenie veľkého množstva práce rutinným spôsobom, pričom prevažne dodržiava súbor prísnych a neosobných pravidiel*.“ Ak by sme si kladli otázku, čo je v súčasnosti chápané pod pojmom byrokracia, dostane viacero odpovedí:

- Byrokraciu možno chápať ako organizáciu verejnej správy. Toto politologické hľadisko je vnímané cez štátny aparát a úrady.
- Sociológovia vnímajú byrokraciu ako realizáciu kolektívnych aktivít prostredníctvom neosobných pravidiel.
- Z pohľadu manažmentu, ide o spôsob organizácie podnikov, postavenom na štruktúrovaní organizácie a jej členov do hierarchie, s jasne definovanými pravidlami, ktorých cieľom je efektívne riadenie organizácie a jej členov.
- Tento výraz tiež poukazuje na chorobu organizácií spôsobujúcu ich neúčinnosť.

- Mnohí si pod pojmom byrokracia predstavujú štátne zásahy do sociálneho a hospodárskeho života.
- Byrokracia je často vnímaná ako mechanizmus ohrozujúci slobodu.

Keller (2001) vo svojom diele poukazuje aj na výraz *byrokratizácia*, ktorý v sebe zahŕňa disfunkčné vplyvy, kedy opatrenia, ktoré boli do organizácie zasadené s cieľom zvýšiť účinnosť organizácie, navodzujú stav, ktorý túto činnosť tlmí.

Môžeme konštatovať, že v súčasnosti sa v spoločnosti diskutuje hlavne negatívny aspekt byrokracie, v zmysle brzdy ľudského potenciálu, avšak opomínajú sa jej prínosy v snahe zabrániť egoistickým tendenciám jednotlivcov a ich svojvoľnému konaniu.

2.2 Historický pohľad na byrokráciu

Prvé použitie slova byrokracia sa v moderných sociálnych vedách eviduje od roku 1745. V tomto období prevládala vo Francúzsku absolutistická monarchia, ktorá bola charakteristická nárastom počtu štátnych úradníkov. Vincent de Gournay, francúzsky fyziokrat a ekonóm, použil toto slovo na označenie spanštených mravov úradníctva, teda v značne pejoratívnom význame. Odvtedy sa tento termín používa azda vo všetkých spoločenských vedách.

Veľmi podrobne sa vládnutiu venovali čínski filozofi. Aj keď ide o techniky vládnutia, pochádzajúce z 3. storočia pred našim letopočtom, sú veľmi podobné s dnešným ponímaním slova byrokracia. V tom období bol kladený dôraz na vzdelanie, ktoré bolo umožnené aj študentom, ktorí síce nepatrili k urodzeným vrstvám, no napriek tomu boli veľmi talentovaní. Na preverenie ich vedomostí sa vytvoril systém prísnych štátnych skúšok. Na obmedzenie moci veľkých rodov a na zabezpečenie kvalitných úradníkov boli zavedené konkurzy, prostredníctvom ktorých boli vyberaní adepti na úradnícke miesta. Zákonodarstvo upravovalo predovšetkým právomoci štátnej správy. Písané normy sa vyznačovali všeobecnou záväznosťou.

Aj v starovekom Ríme možno vidieť prvky byrokracie. Ako uvádza Pomahač (2011) v Ríme vytvárali systém centrálnych úradov, v ktorých boli úradníci menovaní v závislosti na vôli cisárskeho dvora a boli tiež za svoju prácu platení z cisárskej pokladnice. Cisárska administratíva v Ríme zaviedla úradnú nomenklatúru a *curcus honorum* – kariérny poriadok, ktorý mal tak prepracovaný systém, že v tom období ho ešte nikto nikde v Európe nepoznal.

Od 9. storočia až do roku 1848 bola v Európe štátna správa založená na lénnom systéme. „Kráľ či iný veľmož, považujúci sa za vrchného vlastníka pôdy, prepožičal pôdu inému šľachticovi ako dedičné léno za záväzok vernosti a vojenskej služby. Na lénnych vzťahoch sa zakladala hierarchia feudálnej šľachty.“ (Weber, 1997) Správa tak bola organizovaná bez byrokratov a vykonávali ju neodborne feudálni páni, ktorí podliehali len centrálnej vláde. Feudálni páni boli v podstate nezávislými a nastali tak medzi nimi zvady a boj o moc. Tento spôsob preto zlyhal. Na troskách feudalizmu potom vznikol absolutistický štát. Veľké množstvo feudálnych pánov bolo nahradených byrokratickou správou verejných záležitostí.

Byrokracia teda vznikla z potreby mať triedu ľudí, ktorí majú dostatočné vedomosti a kompetencie, aby sa dokázali postarať o správu vecí verejných. Byrokracia vznikla v situácii, keď množstvo ľudí prekročilo počet, pri ktorom sa dalo spoľahnúť na samoorganizáciu.

Max Weber (1925) je otcom klasickej teórie byrokracie. Sám autor ju považoval za dokonalý vzor, preto formuloval základné pravidlá pre byrokratické fungovanie:

- Pravidelné aktivity – sú jednoznačne pridelované zodpovedným zamestnancom ako ich oficiálne povinnosti. Každý zamestnanec vie, čo je jeho povinnosť a zodpovednosť.
- Princíp hierarchie hovorí o tom, že nižšie postavený útvar v organizácii je podriadený hierarchicky vyššie postavenému útvaru. So vzrastajúcou úrovňou riadenia rastie aj moc, autorita a zodpovednosť.
- Organizácia má vytvorený stály systém pravidiel, ktoré sú aplikované na výkon akejkoľvek pracovnej operácie.
- Formalistická neosobnosť je prístup, ktorý by mal zvoliť úradník pri výkone svojho povolania – teda robiť ho bez vášní, zaujatia, sympatií alebo antipatií.
- Povyšovanie do funkcií sa musí diať na základe schopností a zručností zamestnanca, pričom sa prihliada na dĺžku praxe, osobný výkon a príspevok zamestnanca pre organizáciu.
- Systém prísnej formálnej a pravidelnej kontroly, ktorý vylučuje nepoctivé správanie sa úradníkov.

Podstatným rozdielom medzi Weberovým chápaním byrokracie a jej súčasnými analýzami je fakt, že Weber vnímal byrokráciu ako dokonalý systém riadenia, resp. jav, ktorý v organizáciách vedie k mnohým pozitívnym aspektom. Súčasní teoretici sa však na byrokráciu pozerajú kriticky, teda ju vnímajú ako systém spôsobujúci rozsiahle problémy, a preto hľadajú alternatívy fungovania organizácií, resp. snažia sa nájsť spôsoby ako je možné jednotlivé problémy byrokracie aspoň korigovať. Kritici byrokracie poukazujú na to, že práve tie nástroje, ktoré by mali zaručiť efektívnosť fungovania organizácie na racionálnom princípe, vedú k neefektívnosti a zlyhávajú na viacerých úrovniach.

Medzi najznámejších kritikov byrokracie patrí R. K. Merton (1940), ktorý síce súhlasí s Weberovými znakmi byrokracie, avšak vyvracia fakt, že by tieto znaky viedli k efektívnemu fungovaniu organizácie. Vystupuje s pojmom „trénovaná neschopnosť“ alebo ritualizácia byrokracie, ktorá vyjadruje tendenciu ľudí v byrokratickom zriadení opakovať rutinné osvojené činnosti bez ohľadu na zmenu situácie a podmienok. Selznick (1948) a Gouldner (1954) hovoria o nezamýšľaných dôsledkoch fungovania akejkoľvek organizácie, ktorej samotné fungovanie vedie k vzniku a potreby riešenia takých problémov, ktoré ju odvádzajú od plnenia pôvodne nastaveného cieľa. Stinchcombe (1959) a Udy (1959) zase kritizujú Weberove stotožnenie byrokracie s racionalitou. Ďalej treba spomenúť dielo Simona (1945, 1958), v ktorom rozvíja svoju teóriu obmedzenej racionality. Vyvracia názory o tzv. „homo economicus“, keď poukazuje na fakt, že ľudia nevyhľadávajú optimálne riešenia problémov, ale často akceptujú prvé možné riešenie, ktoré sa len javí ako uspokojivé. Simon tiež tvrdí, že byrokratická organizácia je nastavená tak, aby znižovala záťaž svojich členov pri výkone rozhodnutí. Opiera sa pritom o klasické znaky byrokracie – teda napr. *delba práce*, pri ktorej sa každý zamestnanec organizácie obmedzuje len na dielčie riešenie vzniknutého problému, *normy a predpisy*, ktoré zbavujú člena organizácie nutnosti rozhodovať o postupe práce a *hierarchia*, ktorá sama o sebe určuje vertikálny smer rozhodovania. Simon podrobil značnej kritike aj prílišnú špecializáciu pracovníkov. Tá podľa neho spôsobuje, že zamestnanci v organizácii nemajú predstavu o fungovaní organizácie ako celku, ale vnímajú ju len prostredníctvom svojej špecializovanej činnosti. Pri takejto úzkej špecializácii nedochádza k interorganizačnej mobilite, čím sú mnohé organizácie ochudobnené o značne dynamizujúce prvky ako napr. rotácie zamestnancov.

Crozier (1970) takisto skúmal disfunkcie byrokratického systému, pričom za byrokratickú organizáciu považoval takú, ktorá v situácii, kedy jej vlastné pravidlá a normy nevedú k žiadaným

výsledkom, nevyvinie iniciatívu na zmenu pravidiel, ale naopak ešte väčšmi kontroluje ich dodržiavanie. Crozier – na rozdiel od už spomínaného Mertona, nevníma byrokratických úradníkov ako obete systému, ale naopak ako hráčov, ktorí byrokraciu využívajú vo svoj prospech. Crozier tvrdí, že radoví zamestnanci nechcú v skutočnosti viac autonómie, pretože tá by pre nich zároveň znamenala aj viac zodpovednosti. Preto svojím správaním prispievajú k strnulosti systému, nakoľko ten ich svojím spôsobom chráni, avšak len za podmienky, že zamestnanec nebude vyvíjať príliš veľa iniciatívy. Crozier takisto súhlasí s jednotlivými znakmi byrokracie, aj keď jeho chápanie centralizácie je o niečo širšie a neviaže sa len na koncentráciu moci na vrchole hierarchie, ale obohacuje ju o dimenziu vzdialenosti medzi prijímateľom rozhodnutia a tými, na ktorých má dané rozhodnutie skutočný dopad. Tento stav, má podľa Croziera výhody tak pre nadriadených, ktorí takmer nikdy na vlastnej koži nepocítia dôsledky svojich rozhodnutí, ako i pre podriadených, ktorí sa zase nemusia báť zodpovednosti za tieto rozhodnutia. A tu je aj Crozierova odpoveď na nami položenú otázku – ako je možné, že byrokracia tak dlho prežíva? Je to tým, že byrokracia jednoducho vyhovuje všetkým zúčastneným – pretože každý je v rámci byrokratického zriadenia aj obeť aj komplic zároveň. Ťažkopádnosť systému zamestnancom vyhovuje, nakoľko nemusia niesť zodpovednosť. Na základe toho človek sám pripravuje organizáciu o jej racionalitu. Tým taktiež narušil Weberove obavy z dehumanizačných tendencií byrokracie, kedy preukázal, že ľudia sa naučili v rámci byrokratických organizácii veľmi umným spôsobom naplňať vlastné ciele. Crozierove úvahy prichádzajú v čase, kedy sa francúzska byrokracia stávala čoraz väčšou brzdou dynamického rozvoja spoločnosti.

Zo súčasných kritikov byrokracie môžeme spomenúť dielo Birkinshawa (2013), ktorý poukazuje na špecifický problém byrokracie, ktorým je neurčitá zodpovednosť za problém a vznik dodatočných nákladov pre okolie organizácie¹, ďalej diela Hamela (2017, 2016, 2014) či Zaniniho (2017).

2.3 Byrokracia v súčasnosti

Časopis Harvard Business Review (2017) zverejnil zaujímavú štúdiu, v ktorej na vzorke sedemtisíc respondentov výskumníci určovali mieru byrokracie prostredníctvom tzv. Bureaucracy Mass Index (BMI), pričom skúmali nasledujúce oblasti:

1. Rozpätie riadenia, celkový počet manažérov a úrovní riadenia.
2. Množstvo práce, ktorá spomaľuje rozhodovanie.
3. Čas venovaný len vnútorným otázkam a vnútorným problémom.
4. Miera delegovania a miera obmedzenia autonómie.

1 Tieto úskalia byrokracie vysvetľuje prof. Birkinshaw na jednoduchom príklade, kedy jeho malá poradenská spoločnosť poskytla konzultantské služby veľkej korporácii. Všetko prebehlo v poriadku, až kým nedošlo k technickej chybe v systéme, ktorá spôsobila, že ich faktúra nebola uhradená viac ako 20 mesiacov. Birkinshaw v snahe získať svoje peniaze kontaktoval koho mohol – najprv osobu, priamo ktorej dodal službu. Tá sa síce ospravedlnila, bola plne na jeho strane, snažila sa pomôcť a veľmi sa za túto skutočnosť ospravedlňovala, ale nemala kompetencie problém riešiť. Nakoľko šlo o korporáciu, účtovné centrum mala dlhujúca spoločnosť vo Varšave, platby prebiehali cez Bombaj – Birkinshaw sa všade snažil zistiť, kto je za daný stav zodpovedný. Odpoveď bola – nik. Zodpovedný bol „systém“. A práve táto neurčitosť a nemožnosť nájsť človeka, ktorý by povedal: „Ja som ten, kto preberá zodpovednosť za tento problém“, spôsobil, že korporácia outsourcovala riešenie problému na veriteľa, čo pre veriteľa znamená vznik dodatočných nákladov.

5. Averzia voči riziku – príliš veľa bariér voči riskovaniu.
6. Zotrvačnosť – príliš veľa prekážok proaktívnej zmeny.
7. Politikárčenie – príliš veľa energie venovanej získavaniu sily a vplyvu v organizácii.

Ich zistenia sú pozoruhodné. Celkové dosiahnuté skóre v rámci merania sa pohybovalo od 20 do 100 bodov, pričom výsledok pod 40 bodov znamenal relatívnu absenciu byrokracie. Takýto stav však deklarovalo menej ako 1 % spoločností, pričom tri štvrtiny takýchto spoločností malo menej ako 100 zamestnancov. Výsledok 60 bodov znamenal mierny stupeň byrokracie. Z odpovedí sa zistilo, že 64 % spoločností dosiahlo skóre viac ako 70 bodov. Priemerný ukazovateľ BMI pre spoločnosti s viac ako 5 000 zamestnancami bol 75.

Môžeme teda konštatovať, že byrokracia je úplne odolná a jej postavenie rokmi akoby silnelo. Od roku 1983 sa počet manažérov, supervízorov a podporných administratívnych pracovníkov zamestnaných v americkej ekonomike zdvojnásobil, zatiaľ čo zamestnanosť v iných povolaniach nevzrástla ani o 40 %. (Zanini, Hamel 2016)

Je na mieste otázka, prečo sa byrokracii darí tak prekvitať. Dôvodov sa natíska hneď niekoľko. Ako prvé môžeme uviesť, že byrokracia je takmer všade – každý z nás ju videl, zažil a pre mnohých je to jediný systém, ktorý mali možnosť vo svojom pracovnom prostredí vôbec vidieť. Jednoducho povedané – my sami, ako odchovanci byrokratických organizácií, ju aj ďalej šírimo.

Hamel (2016) hovorí o ďalšom dôvode, ktorý tkvie podľa neho v tom, že milióny manažérov investovali príliš veľa času a energie do vybudovania svojho postavenia a svoj status quo nie sú ochotní meniť. Niektorí, kto investoval celý svoj profesionálny život do získania moci a výsad výkonného viceprezidenta, pravdepodobne nebude pozeráť priaznivo na návrh na zníženie oficiálnych titulov a zrušenie spojenia medzi hodnotou a platom. Preto práve títo manažéri nebudú podporovať zmenu a byrokratický systém im vyhovuje. Tento názor môžeme podporiť aj tvrdením Bolfikovej (2008): *“Očakávať, že samotná byrokracia bude hľadať spôsob ako zefektívniť svoje fungovanie a zvýšiť svoju účinnosť či zmierniť negatívne dôsledky svojej existencie a fungovania, je ilúzia, podobne ako prezentácia takých orientácií ako sú: racionalizácia, vyššia miera kontroly, intenzívne plánovanie, a pod., v konečnom dôsledku predstavujú len ďalšie pasce systému, ktorý ak by mal riešiť svoje problémy „od podstaty“, musel by najprv zrušiť sám seba...”*

Ďalej môžeme konštatovať, že byrokracia je riadiaci systém prakticky každej strednej a veľkej organizácie na planéte. Pretože byrokracia je všade, je široko považovaná za nevyhnutnú a takmer každá organizácia ju viac-menej zo zvyku implementuje tiež – je fakt, že fungujúcich príkladov alternatívneho riadenia organizácií je veľmi málo.

Zatiaľ neexistuje žiaden univerzálny recept na riadenie strednej a veľkej organizácie, ktorý by prekonal byrokráciu. Vidíme síce prvé pozitívne príklady spoločností, ktoré sú slávne a nebyrokratické, ako napríklad Morning Star alebo spoločnosť Gore. Zatiaľ čo sa môžeme veľa vecí naučiť od týchto priekopníkov zmien, akákoľvek organizácia viazaná na byrokráciu, ktorá chce zmeniť svoj model riadenia, si bude musieť vyšliapať svoju vlastnú cestu. Je nevyhnutné konštatovať, že byrokracia v organizáciách funguje. Aj keď zďaleka nie ideálne, ale byrokraticky riadené organizácie (aj keď často len s ťažkou) plnia svoj účel. Organizácie, ktoré nechcú riskovať, jednoducho zotrávajú v štruktúre, ktorú majú, napriek tomu, že si ich lídri uvedomujú nedostatky systému, jeho nepružnosť a nízku efektívnosť.

2.4 Adhokracia – opak byrokracie

Vytvoriť fungujúcu alternatívu k byrokrácii nie je jednoduché. Evidujeme viacero snáh o korekciu byrokratických disfunkcií. Avšak systém, v ktorom dochádza len k zmierneniu negatívnych aspektov fungovania byrokracie nemožno ešte považovať za jej alternatívu. Tento systém stále ostáva byrokraciou, aj keď s určitými obmenami. Vznik alternatívneho modelu by predpokladal vytvorenie úplne novej platformy a to v rovine sociálnej, ekonomickej, politickej, právnej a ďalších relevantných. (Bolfiková, 2008) Byrokracia je bezpochyby mocenský systém, takže akákoľvek náhrada musí byť založená na zmluvnom vzťahu, pričom zmluvný vzťah nesmie byť mocenský, ale recipročný, harmonický, vzájomný.

Ako protipól byrokracie vystupuje pojem adhokracia. Zatiaľ čo byrokracia je presne centralizovaná, striktné formalizovaná a povyšuje štruktúru nad ľudí, adhokracia je decentralizovaná, neštruktúrovaná a v ľuďoch sa snaží odkryť ich najlepší potenciál. Adhokracia má v literatúre často prívlastok „inovatívna organizácia“. Slovo adhokracia pochádza z latinského výrazu „ad hoc“, čo možno preložiť ako „len na konkrétny účel“. Tému adhokracie prvýkrát rozpracoval Warren G. Bennis, v diele *Dočasná spoločnosť*. (The Temporary Society, 1968). Už v tom čase tvrdil, že budúcnosť firiem je v pružných projektových štruktúrach, ktoré budú schopné rýchlo reagovať na zmenu alebo dokonca improvizovať. V rámci adhokracie sú odborníci vo firmách značne autonómni a rozmiestnení do malých, trhovo-orientovaných projektových tímov. Tým sa docieli, že žiadna jednotka nemá neprimeraný vplyv. Znaký adhokracie sú nasledované:

- Vysoká miera horizontálnej špecializácie.
- Združovanie špecialistov do funkčných celkov, ktorých cieľom je zamerať sa na poskytovanie tovarov a služieb pre určitú vymedzenú časť trhu.
- Spolupráca na základe vzájomného prispôsobovania sa.
- Decentralizácia v rámci samotného tímu ako aj v rámci viacerých pracovných tímov.

V súčasnosti vidíme hlavne firmy z oblasti informačných technológií fungovať na princípe adhokracie. Adhokracia predstavuje živú organizačnú štruktúru, schopnú rýchlo reagovať na zmeny, využiť príležitosti, riešiť problémy a dosahovať výsledky. Jednou z jej najdôležitejších vlastností je schopnosť prispôbiť sa. Určitým obmedzením konceptu adhokracie je fakt, že síce opisuje, čo sa má diať, ale nedáva presnú metodiku, ako sa to má dosiahnuť. Otvorená neformálna komunikácia dáva možnosť konfrontácie a preto dochádza k vzniku viacerých konfliktov medzi jednotlivými členmi takého organizačného usporiadania. Klasické zásady riadenia, predovšetkým jednotnosť v rozhodovaní, sú rešpektované len v minimálnej miere. Interné predpisy nie sú v adhokratickej organizácii pre jednotlivca zaujímavé.

2.5 Porovnanie byrokracie s meritokraciou a adhokraciou

Autori Birkinshaw a Ridderstråle (2015) vo svojom diele porovnávajú byrokráciu, meritokraciu a adhokraciu z pohľadu prijímania rozhodnutí. K tejto komparácii ich inšpirovalo mimoriadne informačné preťaženie na jednotlivých úrovniach riadenia, ktoré v súčasnosti vidíme. Mnohí manažéri sú doslova paralyzovaní zhromažďovaním a analyzovaním informácií, pričom samotné rozhodnutie neustále odkladajú. Vedú sa nekonečné diskusie, ktoré často smerujú len k zníženiu rýchlosti rozhodovania, ale vôbec nezvyšujú jeho kvalitu. Výzvou pre budúce fungovanie

organizácii nie je to, ako narábať s informáciami, ale to, ako udržať pozornosť človeka. Pri rozhodovaní je určite nevyhnutná rovnováha – vedieť sa jednak zaoberať exaktnými dátami a ich analýzou, na strane druhej rozprúdiť živú diskusiu, ktorá nás ochráni od urýchlených a zaujatých rozhodnutí avšak pritom nezabudnúť na význam rýchlych, intuitívnych rozhodnutí.

Dokonalá byrokracia prirodzene neexistuje, niektoré organizácie sa jej spôsobom svojho fungovania môžu približovať. Byrokratický systém vo veľkej miere potláča individualitu, iniciatívu a tvorivosť. Vytvára množstvo prekážok pre spoluprácu medzi jednotlivými útvarmi organizácie. Mnohí jednotlivci sa preto cítia v byrokratických organizáciách frustrovaní a málo motivovaní. Veľkou slabinou byrokratickej organizácie je aj jej neschopnosť vyrovnat' sa s nečakanými zmenami. Ak byrokratický úradník čelí ťažkému rozhodnutiu, požiada o pomoc staršieho kolegu alebo dokonca manažéra. Ak je vystavený úplne neznámej situácii, ktorá nie je formálne popísaná v doteraz existujúcich podnikových normách, zväčša sa nespráva proaktívne, a teda nehľadá spôsoby, ako problém riešiť. Zamestnanec v byrokraciou ovládanom podniku rád počká na to, aby mu jeho nadriadený vytvoril procedúru s konkrétnym postupom, ako riešiť novú situáciu. Formálne pravidlá a rutinne vykonávané činnosti vytvárajú akúsi oázu bezpečia pre byrokratov, ktorí sa tak nemusia obávať o výsledok svojich rozhodnutí, pokiaľ vykonali všetko v súlade s formálnymi pravidlami. V byrokratických organizáciách môže povýšenie obchádzať tých najtalentovanejších a často sa týka len tých, ktorí proste formálne spĺňajú tie správne kritériá.

Meritokraciu definujeme ako také organizačné usporiadanie, kde firmu vedú odborníci a teda najschopnejší jedinci. Tí sú povyšovaní na základe svojich schopností a výsledkov. Z historického hľadiska ide o veľký krok, nakoľko tento systém prináša skutočnú sociálnu rovnosť. Ľudia majú príležitosť vybrať si také zamestnanie, ktoré najviac vyhovuje ich talentu. Meritokracia vládne vo firmách, kde je dôležitá kvalita nápadu, a nie človek, ktorý nápad vyslovil. Je náročná na vytvorenie kultúry dôvery, kedy zamestnanci nemajú problém nesúhlasiť s názorom kohokoľvek, z akejkolvek úrovne hierarchie. Dokonca sa hovorí o kultúre hlásajúcej „povinnosť nesúhlasiť“. Meritokracii sa vyčíta, že vytvára skupinu elit – teda jedincov, ktorí sú síce najschopnejší (napr. najlepší absolventi prestížnych univerzít), ale často odtrhnutí od reality a potrieb väčšiny. Vertikálna vzdialenosť medzi meritokratickým manažmentom a radovými zamestnancami môže byť obrovská. Meritokracia chápe hodnoty relatívne úzko a obmedzuje ich zväčša len na peniaze a inteligenciu. V prípade náročného rozhodovania v organizácii, riadenej formou meritokracie, by sme sa snažili nazhromažďovať čo najviac nových informácií a iniciovali diskusiu, ktorá by mala viesť k prijatiu kvalitného rozhodnutia. Tento postup je však časovo veľmi náročný a oslabuje spoločnosť v prípade, kedy treba zareagovať rýchlo.

Adhokracia je typická mimoriadne rýchlymi intuitívnymi rozhodnutiami. V adhokracii sú zamestnanci nastavení na experimentovanie – vyskúšať akčný postup, získať spätnú väzbu, vykonať požadované zmeny a posúdiť pokrok. V adhokracii sa zvyrazňuje význam experimentovania, naliehavosti a motivácie zamestnancov problémy riešiť (nie presúvať na manažment ako v byrokracii, ani siahodlho analyzovať ako v meritokracii). Porovnanie byrokracie, meritokracie a adhokracie prináša tabuľka 1.

Tabuľka 1 Porovnanie byrokracie, meritokracie a adhokracie

Tri organizačné modely	Byrokracia	Meritokracia	Adhokracia
Definícia:	Najvyššiu hodnotu má formálna autorita.	Najvyššiu hodnotu má znalosť.	Najvyššiu hodnotu má aktivita, prevzatie zodpovednosti a konanie.
Podmienky pre dobré fungovanie:	Stabilné prostredie.	Prostredie s vysokou úrovňou technologického pokroku.	Vysoká miera neistoty.
Spôsob koordinácie aktivít:	Pravidlá a procedúry.	Vzájomná zhoda (odsúhlasenie) a voľný tok myšlienok.	Prostredníctvom riešenia problému alebo využitia príležitosti.
Spôsob prijímanie rozhodnutí:	Prostredníctvom hierarchie.	Prostredníctvom diskusie a argumentácie. Zdôrazňuje sa sila myšlienky.	Rozhodnutia sa realizujú prostredníctvom experimentu – pokus/omyl.
Motivácia ľudí:	Vonkajšia motivácia.	Odmenou je zaujímavá práca, uznanie, majstrovstvo v obore.	Odmena na základe dosiahnutých cieľov.

Zdroj: Spracované podľa BIRKINSHAW, J. – RIDDERSTRÅLE, J. (2015) *Adhocracy for an agile age*, [cit. 05. 06. 2018]
Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/adhocracy-for-an-agile-age>

Byrokracia má nepopierateľné zásluhy vo vysoko regulovanom a bezpečnom prostredí. Meritokracia funguje dobre v prostredí profesionálnych služieb, univerzitách a vedecko-výskumných spoločnostiach. Adhokracia má už svoje pozitívne výsledky v oblasti začínajúcich podnikov a spoločností pôsobiach v rýchlo sa meniacom prostredí.

2.6 Holokracia ako možný nástupca byrokracie

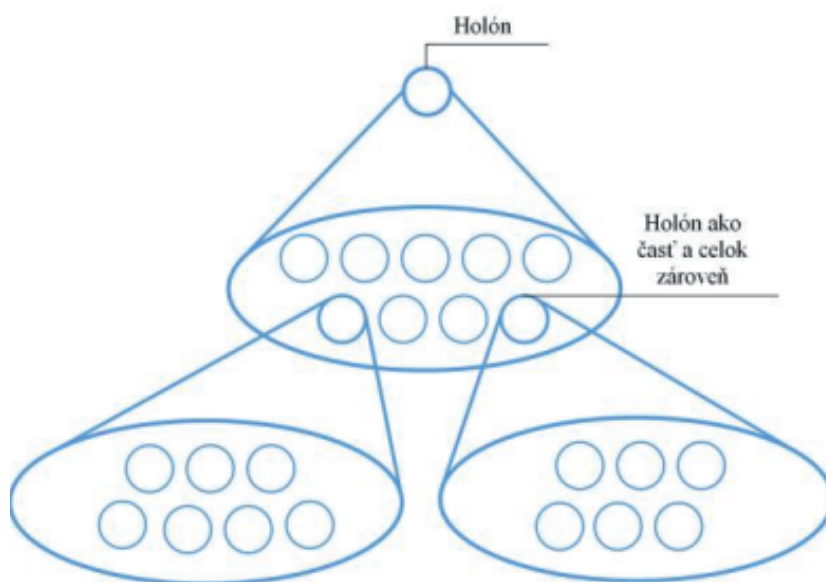
Už v diele filozofa Arthura Koestlera z roku 1967 – *The Ghost in the Machine*, môžeme vidieť počiatky nového modelu fungovania organizácie, ktorého hlavné znaky preberá aj holokracia. Koestler vo svojom diele definuje holarchiu ako organizačné prepojenie medzi holónmi – jednotkami, ktoré síce konajú nezávisle, ale nedokázali by existovať bez celku, ktorého sú súčasťou. Výraz pochádza z gréckeho slova holos, čo znamená „celok“, s príponou „-on“, čo označuje časť, ako v prípade slova „protón“ alebo „neurón“. Toto vyjadrenie odráža tendenciu holónov konať ako samostatné jednotky, ktoré však spolupracujú a tvoria hierarchiu subsystémov. Jednoducho sa dá tento princíp vysvetliť na fungovaní ľudského tela, kde je každá bunka holónom – má svoju jedinečnú štruktúru, význam a žije akoby „svojím vlastným životom“, avšak zároveň je aj súčasťou celku – väčšieho orgánu, ktorý je – podobne ako bunka, sám o sebe jedinečný, ale patrí do ešte vyššej sústavy – ľudského tela. Každý holón je vždy aj vytvárajúcou súčasťou rozsiahlejšieho (hierarchicky vyššieho) holónu a zároveň tiež obsahuje iné, hierarchicky nižšie alebo úrovňovo rovnaké holóny.

Koestler navrhuje koncept tzv. otvorenej hierarchie (open-ended hierarchy), ktorá by bola vytvorená z holónov, avšak nie je ohraničená ani smerom nahor ani smerom dole. Holóny a holarchie pozostávajúce z holónov dokážu pracovať autonómne, prijímajú rozhodnutia, a riešia

problémy na úrovni ich holarchie bez toho, aby sa dožadovali pomoci z vyššej hierarchickej úrovne. Obrázok 1 ilustruje systém holarchie a postavenie holónov.

Holón je autonómny a kooperatívny celok, ktorý je zároveň súčasťou iného celku – iných holónov. Autonómnosť zahŕňa jeho schopnosť vytvárať a riadiť realizáciu svojich plánov a stratégií. Holón je kooperatívny, spoločne koná s inými entitami, spoločne vypracúva prijateľné plány a tieto plány aj realizuje.

Postavenie jednotlivca v holokracii má taktiež svoje špecifiká. Jednotlivec je vnímaný ako samostatná zodpovedná kompetentná jednotka, do ktorej je vložená dôvera v jeho profesionalitu, schopnosť prijímať vhodné rozhodnutia. Tak ako v iných inovatívnych formách organizácií, aj tu je mimoriadne dôležitý tzv. self-management – samoriadenie, ktoré v sebe zahŕňa schopnosť jedinca sa samo-kontrolovať, samo-motivovať, samo-organizovať. Samoriadenie je postavené na tzv. distribuovanej autorite, pričom dáva možnosť každému zamestnancovi prevziať vedúcu úlohu a robiť dôležité rozhodnutia.



Obrázok 1: Holarchia

Zdroj: Bubeník, P. – Ďurica, L. (2015)

Bolo by mylné domnievať sa, že holokracia je systém bez hierarchie. Hierarchia tu je, avšak nie v zmysle nadriadenosti a podriadenosti jednotlivých zamestnancov. Je to hierarchia kruhov, kedy každý vyšší kruh udáva svojmu nižšiemu kruhu, čo sa od neho očakáva.

Robertson (2015) vo svojej knihe *Holacracy*, začína svoje vysvetlenie fungovania holokratickej organizácie zaujímavou úvahou: „Výskum ukazuje, že vždy, keď sa veľkosť mesta zdvojnásobí, inovácie alebo produktivita na jedného obyvateľa sa zvyšuje o 15 percent. Keď sa však firmy rozširujú, inovácie a produktivita na zamestnanca vo všeobecnosti klesá.”

Ľudia v meste spoločne využívajú ten istý priestor, zdroje, chápú svoje teritoriálne hranice a svoju mieru zodpovednosti. Prirodzene, v meste existujú zákony, riadiace orgány, ktoré vynucujú dodržiavanie určitých pravidiel, avšak obyvatelia nemajú bežne pri sebe žiadnych nadriadených, ktorí by im diktovali, čo môžu, nemôžu resp. nesmú urobiť. Napriek tomu mesto dokáže

rásť a rozkviatať. A preto Robertson (2015) hovorí o princípoch organizácie, ktorá by fungovala ako mesto.

Hlavné princípy holokracie sú:

- *Dynamické plánovanie* namiesto tradičného plánovania a kontrolovania – sledovanie spoločného cieľa neustálym prispôsobovaním reálnych údajov, ktoré odrážajú momentálnu situáciu, realitu. Plány, ktoré možno na začiatku nevyzerajú dokonale, sa prostredníctvom kontinuálneho procesu prispôbobia skutočným požiadavkám, konfrontujú sa s realitou a integrujú sa procesy spätnej väzby.
- *Iteratívne organizačné učenie sa* – reálne napätie organizácie sa vníma ako východiskový bod pre organizačné učenie sa. Učenie sa je pritom chápané a realizované ako proces zmeny a prispôsobovania sa v malých krokoch, iteratívne a bez radikálnych zlomov.
- *Integračné prijímanie rozhodnutí* – centrálny a inovatívny proces formátu mítingov. Existujú tri úrovne mítingov:
 - Strategické porady, odpovedajúce na otázku „kam?“ – tento formát sa používa pri stanovovaní kľúčových bodov stratégie organizácie.
 - Porady týkajúce sa správy podniku, odpovedajúce na otázku „ako?“ – objasňuje spoluprácu medzi tímami, jednotlivými rolami, prehodnocuje zodpovednosti a smernice.
 - Operatívne porady, odpovedajúce na otázku „čo?“ – týkajú sa každodenných konkrétnych činností.
- *Evolučná a účelovo orientovaná organizácia* – v popredí stojí účel organizácie a nie zisk. Tento účel je definovaný a kontinuálne sa vyvíja.
- *Systematické spracovanie napätia* – napätie medzi známymi a neznámymi situáciami nie je vnímané ako porucha, ktorá musí byť odstránená, ale ako impulz pre zmenu a rast.
- *Líderstvo* – je pre holokraciu osobitnou kapitolou. Často sa spája s prirovnaním „manažment bez manažérov“, nakoľko je založený na princípe nedominantného vedenia, kedy môže každý zamestnanec vzniknuté problémy spracovať na vlastnú zodpovednosť. Holokracia sa stará o fraktálnu distribúciu authority a líderstva za účelom všeobecného odbremenenia.
- *Fraktálna seba-organizácia* organizačnej hierarchie (holarchie) – organizácia je chápaná ako jedna entita s vlastným životom. Holokracia preto usiluje o prirodzenú, pre každý účel organizácie požadovanú štruktúru. Organizácia nie je riadená a kontrolovaná z jedného centrálného bodu, avšak kontrola je organicky rozdelená medzi viaceré úrovne, ktoré sú samo-organizované a súčasne koordinované spoločným účelom. Rôzne úrovne sú zakaždým prepojené dvomi rolami (double-linking), ktoré fungujú ako kanály a umožňujú tok informácií v rámci holarchie.

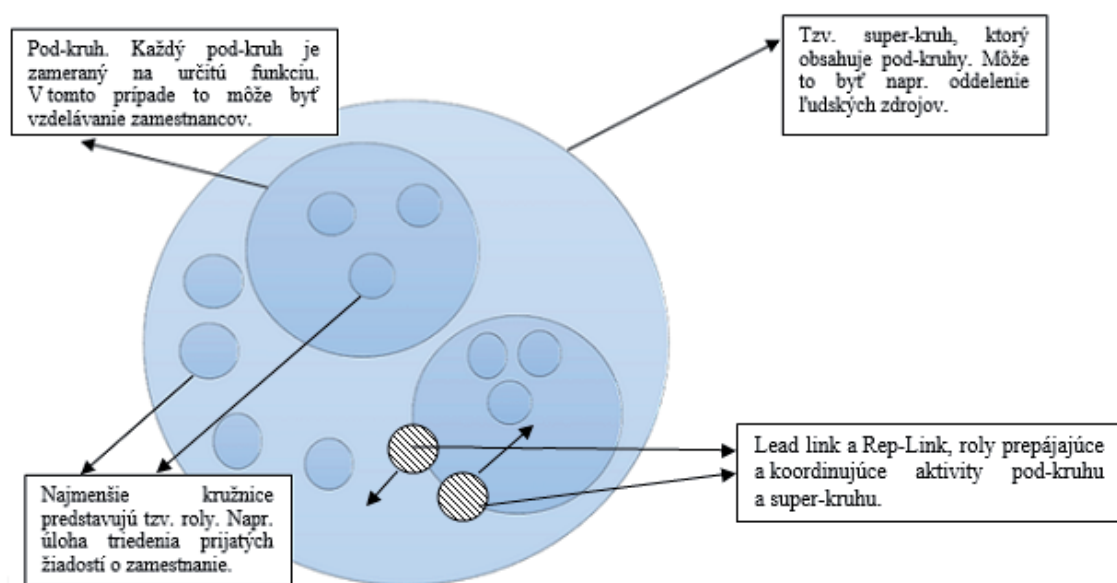
Na jednoduchšiu ilustráciu fungovania holokracie použijeme obrázok 2, na ktorom vidíme tzv. super-kruh, ktorý obsahuje podkruhy. Superkruh označuje určitú funkčnú oblasť v organizácii, napr. riadenie ľudských zdrojov. Podkruh je zameraný na špecifickú funkciu, ktorou môže byť napr. vzdelávanie alebo odmeňovanie zamestnancov. Najmenšie kružnice predstavujú tzv. roly. Príkladom roly je tvorba tréningových plánov. Pochopenie jednotlivých rolí a ich postavenia v organizačnej štruktúre holokracie je pre takto organizovaný podnik kľúčové. Každý superkruh, podkruh či kružnica je holónom. Pre porovnanie uvádzame aj príklad klasickej hierarchie na obrázku 3.

Ak použijeme paralelu s mestom, aj v nej vidíme, že občan plní viacero úloh. Je v role rodiča, občana štátu, zamestnanca organizácie. Vykonáva teda viacero úloh, za ktoré nesie zodpovednosť.

Tak je to aj v holokracii, kde jeden zamestnanec vykonáva viacero rol. Pre každú rolu je kľúčové, aby mala definovaný svoj účel a explicitne určenú zodpovednosť. Roly sú v spoločnosti dynamicke, môžu vyvíjať a meniť – na rozdiel od byrokracie, kde existuje tzv. popis pracovného miesta, ktorý sa často roky nemení.

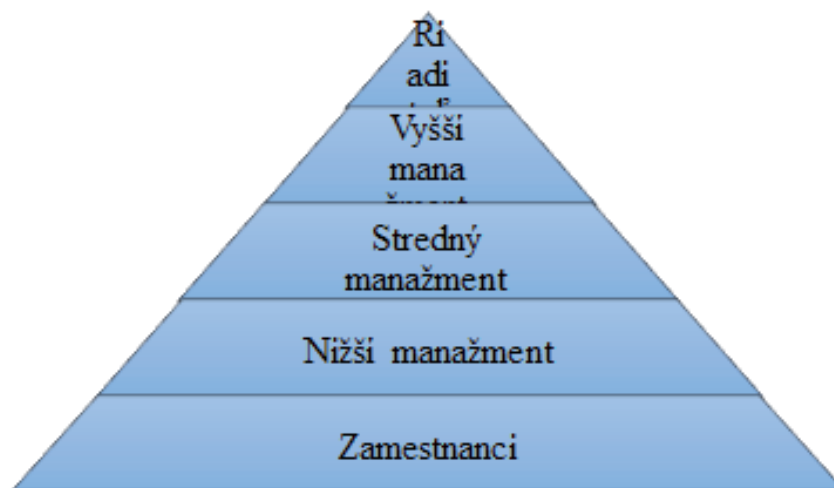
Každý kruh v rámci organizačnej holarchie je napojený na ďalší kruh prostredníctvom dvoch osôb, ktoré pôsobia v rámci oboch týchto prepojených kruhov. Jedna z týchto osôb, tzv. Lead-Link (vedúci link) je menovaná rozsiahlejším kruhom, za účelom prenesenia jeho povinností do menšieho sub-kruhu (podobne ako tradičný manažér). Druhá polovica tohto dvojitého prepojenia, tzv. Rep-Link (reprezentatívny link), je volený podkruhom prostredníctvom jedinečného volebného procesu a zodpovedá za náplň práce podkruhu v rozsiahlejšom kruhu. Obidve tieto osoby sa zúčastňujú na riadení a operatívnych úlohách oboch vzájomne prepojených kruhov.

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že osoba zastávajúca rolu „Lead-link“ je vo funkcii tradičného manažéra, nakoľko v jeho zodpovednosti je nastaviť ciele kruhu, definovať priority, navrhnuť spôsoby merania cieľa. To sú explicitne vymenované zodpovednosti vyplývajúce z danej roly. Ak však zamestnanec v kruhu, ktorý má zodpovednosť napr. za nákup počítačov, kúpi počítače, s ktorými osoba, zastávajúca rolu „lead-link“ nesúhlasí, nemôže s tým nič urobiť, nakoľko v jeho zodpovednosti nie je kontrola „podriadených“. Tým, že jedna osoba plní viacero rol, môže sa stať, že zastáva rolu z hierarchicky vyššieho, ale aj hierarchicky nižšieho kruhu. Hovoríme teda o hierarchii kruhov a nie o hierarchii pracovných pozícií.



Obrázok 2: Holokratická štruktúra založená na rolách sústredených v kruhoch.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Robertson (2015)



Obrázok 3: Byrokratická štruktúra založená na hierarchii.

Zdroj: vlastné spracovanie

Tabuľka 2 Porovnanie byrokracie a holokracie

Byrokracia	Holokracia
Popis práce – každý zamestnanec dostáva pri nástupe svoj popis práce. Popisy práce sú však nedôsledné, zriedka kedy aktualizované a často nepodstatné.	Roly – roly sú definované v spojitosti s prácou, nie s konkrétnymi ľuďmi, a sú pravidelne aktualizované. Zamestnanci plnia viacero rolí.
Delegovaná právomoc – manažéri delegujú nedôsledne, resp. vôbec. V konečnom dôsledku ich rozhodnutia často nerešpektujú názor iných ľudí v tíme, čím sa spôsob ich riadenia mení na autokratický.	Distribúovaná právomoc – právomoc je dôsledne distribuovaná medzi jednotlivé tímy a roly. Rozhodnutia sa prijímajú lokálne – na mieste vzniku problému. S prijatou právomocou prijíma zamestnanec zodpovednosť.
Významné reorganizácie – organizačná štruktúra sa málokedy zmení, ak áno, zmeny sú veľké a príkazy idú zhora.	Časté iterácie – organizačná štruktúra sa pravidelne aktualizuje prostredníctvom malých zmien. Každý tím sa organizuje sám.
Pravidlá – implicitné pravidlá spomaľujú zmenu a smerujú zhora nadol. Procesy a procedúry sa často nekontrolujú, nemenia, hoci časom strácajú svoj racionálny zmysel, neustále sa vyžaduje ich plnenie.	Transparentné pravidlá – rovnaké pravidlá platia pre všetkých a sú transparentné.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Robertson (2015)

Najznámejším príkladom implementovania holokracie ako nového spôsobu riadenia organizácie je americká spoločnosť Zappos. Podnik pôsobí ako online predajca obuvi, oblečenia a módnych doplnkov. Táto spoločnosť v súčasnosti zamestnáva približne 1 500 zamestnancov.

S myšlienkou zavedenia holokracie v spoločnosti Zappos prišiel v priebehu roku 2013 jej CEO – Tony Hsieh. Samozrejme, implementácia si vyžadovala čas, prípravu a určenie spôsobu, ako sa vyrovnávať s novými situáciami, ktoré jej zavedenie sprevádzali. Firma si zakladá na originálnej firemnej kultúre spoločnosti, princípoch slobody a vnútrofirmy zásadách:

1. Nadchnite svojimi službami
2. Prijmite a zavádzajte zmeny

3. Bavte sa a nebojte sa byť výstrední
4. Buďte odvážni, kreatívni a majte otvorenú myseľ
5. Snažte sa o rast a vzdelávanie
6. Vytvárajte otvorené a úprimné vzťahy prostredníctvom komunikácie
7. Budujte pozitívneho tímového a rodinného ducha
8. Naučte sa robiť viac s málom
9. Buďte zapálení a odhodlaní
10. Buďte skromní

Na začiatku sa do pilotnej fázy holokratického vedenia v apríli 2013 zapojilo približne 150 zamestnancov s tým, že do konca roku 2014 bude holokracia implementovaná naprieč celou organizáciou. Firma naplánovala zrušenie pracovných funkcií, nadriadených a podriadených a vytvorila spolu 400 navzájom prepojených kruhov, v ktorých budú zamestnanci zastávať rôzne pozície. Cieľom bolo zvýšiť mieru zodpovednosti zamestnanca a posilnenie transparentnosti v záujme rýchleho a otvoreného riešenia konfliktov.

Samotný riaditeľ spoločnosti Hsieh sa vzdal svojho oficiálneho titulu CEO a všetci ostatní zamestnanci mali urobiť v nadväznosti na novú filozofiu to isté. Implementácia holokracie nebola ani zďaleka bezproblémová, nie každý zamestnanec bol s touto myšlienkou stotožnený. V zmysle pôvodného plánu sa holokratické usporiadanie celej spoločnosti realizovalo začiatkom roku 2015. Nevzdávame sa holokracie – v skutočnosti zdvojnásobujeme naše úsilie. Hsieh sa snažil dôsledne tieto zmeny zamestnancom komunikovať. Zároveň hneď vyjadril presvedčenie, že holokracia nie je systém pre všetkých. 30. apríla 2015 dobrovoľne zo spoločnosti odišlo 210 zamestnancov Zapposu, pričom získali nárok na vyplatenie niekoľkomesačného odstúpného, v nadväznosti na nestotožnenie sa s holokratickou ideou, čo bol až 14 % podiel zo všetkých zamestnancov. Z uvedeného počtu bolo pritom 20 manažérov, čo predstavovalo 7 % podiel na manažmente spoločnosti. Ako uvádzajú Hamel – Zanini (2016), celková miera fluktuácie sa vyšplhala až na 30 % a Zappos bol vyradený z rebríčka 500 najlepších zamestnávateľov časopisu Fortune, kde figurovali 8 rokov. Čo bolo príčinou ich odchodu? Prečo sa nedokázali stotožniť s novou filozofiou? Vo vyjadreniach odídených zamestnancov sa opakujú tvrdenia, že nový systém vniesol chaos, neistotu a nejednoznačnosť úloh. V spoločnosti vymizla klasická manažérska kultúra s pridelovaním úloh a následnou kontrolou ich plnenia.

Zhodnotiť efektívnosť holokratického systému v spoločnosti Zappos ešte nie je celkom relevantné, keďže od zavedenia ubehol len veľmi krátky čas. Pre komplexné posúdenie bude potrebné vyčkať si ešte niekoľko rokov. Pokiaľ však ide o finančné výsledky firmy, prevádzkový zisk v roku 2015 narástol oproti roku 2014 o 97 miliónov dolárov, čo je medziročný nárast o 78 %, čo je nesporne pozitívna zmena, ktorú Hsieh pripisuje práve holokracii.

Záver

Byrokracia je hierarchická organizácia, ktorá bola navrhnutá s cieľom koordinovať prácu veľkého množstva jednotlivcov, čo vedie k realizácii širokej škály administratívnych úloh a plneniu organizačných cieľov. Byrokracia je snahou o zavedenie poriadku, redukovanie chaosu a zamedzenie egoistických svojvoľných aktivít jednotlivcov. Z byrokracie – ako formy správy a riadenia, teda z *prostriedku* na dosiahnutie cieľa, sa však v mnohých organizáciách stal samotný cieľ. Mnohí

Ľudia tak lipnú na nezmyselnom dodržiavaní pravidiel, že sami blokujú možnosť zmeny, rastu a efektívnosti. Je veľmi ťažké určiť správnu mieru a naučiť ľudí, aby byrokratické pravidlá dodržiavali „len trochu“ resp. len do „rozumnej miery“.

Byrokracia v súčasnom negatívnom zmysle slova, teda tá, ktorá do značnej miery znepríjemňuje ľuďom život, je len vedľajším (nechceným) produktom činnosti organizácií, ktoré svojim fungovaním dozaista splnili svoj cieľ a posunuli našu spoločnosť na jej súčasnú úroveň. Z historického hľadiska bola táto forma riadenia určite mimoriadnym medzníkom a súhlasíme s názorom, že byrokracia bola obrovskou inováciou a systém, ktorý ju nahradí, bude nesporne taktiež evolučným riešením. Bude to systém, ktorý bude bezpochyby postavený na nových paradigmách – najmä na zmluvnom vzťahu a disciplíne jednotlivca, ktorá však nebude popierať jeho vlastnú slobodu. Na týchto princípoch stojí holokracia, systém, ktorý prekonáva tradičnú hierarchiu. Kritika tohto konceptu poukazuje na to, že ani holokracii sa nepodarilo zbaviť sa úplne hierarchie a aj keď nehovoríme o hierarchii ľudí, ale o hierarchii „kruhov“, tie sú napokon tiež tvorené len ľuďmi. Druhým faktom je, že holokracia bola zväčša aplikovaná na malé, mladé a rýchlo rastúce spoločnosti. Je teda otázne, ako sa bude holokratická organizačná štruktúra správať vo veľkých spoločnostiach, navyše počas krízy alebo v časoch ekonomického poklesu.

Veľkou neznámou je aj otázka zodpovednosti. Je síce potrebné zamestnávať ľudí motivovaných, angažovaných, ochotných prijať zodpovednosť, ale je fakt, že nie všetci sú takí. Čo s tými, ktorí podľašli čaru byrokracie a nie sú ochotní prijať zodpovednosť alebo jednoducho nie sú typickými nadšenými, zaangažovanými zamestnancami, na výbere ktorých stojí holokracia? Vybrať do podniku zamestnancov, ktorí spĺňajú požiadavky self-managementu, je mimoriadne náročná úloha. Je taktiež otázne, či je tento koncept vôbec dlhodobo udržateľný. Aktuálne literatúra a prax ponúkajú len niekoľko príkladov fungovania holokracie, ktoré sa aplikovalo zväčša na menšie spoločnosti či startupy. Príklad spoločnosti Zappos však poukazuje na to, že holokracia dokáže fungovať aj vo väčšom podniku, avšak nie všetci sa jej vedia prispôbiť. Tento koncept potrebuje možnosť hlbšej a časovo dlhšej analýzy, ktorá zhodnotí, či je tento nový model v praxi dlhodobo udržateľný.

V každom prípade je veľmi pozitívne, že sa spoločnosti snažia hľadať nové cesty organizačného usporiadania, ktoré dokážu eliminovať množstvo byrokratických disfunkcií, resp. prinášať nový organizačný model, schopný reagovať na neustále zmeny a čeliť súčasným výzvam. Avšak byrokracia, aj keď je kritizovaná v mnohých ohľadoch, má a ešte dlho bude mať v organizáciách svoje pevné miesto.

Literatúra

- BENNIS, W. G. 1968. The Temporary Society. In *The Journal of Creative Behavior*, roč. 3, číslo 4, s. 223–242.
- BIRKINSHAW, J. – RIDDERSTRÅLE, J. 2015. *Adhocracy for an agile age*, [cit. 05. 06. 2018]. Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/adhocracy-for-an-agile-age>
- BOLFÍKOVÁ, E. 2008. Byrokracia vs. post-byrokracia v podmienkach verejných organizácií – teoreticko – metodologický diskurz, In *Sociálne a politické analýzy*, 2008, 2, 2, s. 40–54. ISSN 13375555.
- BUBENÍK, P. – ĎURICA, L. 2015. Generácia inteligentných výrobných systémov, In *Transfer inovácií*, 31/2015 [cit. 05. 06. 2018]. Dostupné na: <https://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/31-2015/pdf/045-049.pdf>
- CROZIER, M. 1970. *La société bloquée*. Paris, Seuil 1970. 253 s.
- GOULDNER, A. W. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, Free Press 1954.

- HAMEL, G. – ZANINI, M. 2016. Top-Down Solutions like Holacracy won't fix bureaucracy. In *Harvard Business Review*. March 22, 2016. [cit. 27. 08. 2018]. Dostupné na: <https://hbr.org/2016/03/top-down-solutions-like-holacracy-wont-fix-bureaucracy>
- HAMEL, G. – ZANINI, M. 2017. What we learned about bureaucracy from 7000 HBR readers. In *Harvard Business Review*. August 10. 2017. [cit. 27. 08. 2018]. Dostupné na: <https://hbr.org/2017/08/what-we-learned-about-bureaucracy-from-7000-hbr-readers>
- HAMEL, G. 2014. Bureaucracy must die. In *Harvard Business Review*, November 4, 2014. [cit. 22. 08. 2018] Dostupné na: <https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die>
- KELLER, J. 2004. *Dějiny klasické sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2004, 529 s. ISBN 80-864-2934-2.
- KELLER, J. 2007. *Sociologie organizace a byrokracie*. 2. přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 182 s. Základy sociologie. ISBN 978-80-86429-74-8.
- KOESTLER, A. (1967) *The ghost in the machine*, Penguin group. 384 s. ISBN 0-14-019192-5
- LAW, J. 2016. *Oxford dictionary of business and management*. 2016. 6th ed. ISBN 9780199684984.
- MERTON, R. K. 1940. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. In *ASR*, 1/1936, s. 894–904.
- MERTON, R. K. 1949. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press.
- POMAHAČ, R. 2011. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- ROBERTSON, B. J. (2015). *Holacracy – The revolutionary management system that abolishes hierarchy*. Clays Ltd., St Ives plc. Great Britain. ISBN 978-0-241-20586-0.
- RUSSEL-WALLING, E. 2012. *Manažment, 50 myšlienok, ktoré by ste mali poznať*. Slovart, Bratislava, 2012. ISBN 978-80-556-0419-0.
- SELZNICK, P. 1948. Foundations of the Theory of Organizations. In *ASR*, 13/1948. s. 25–33.
- SIMON, H. A. 1945. *Administrative behavior*. New York, Macmillan 1945.
- SIMON, H. A. 1957. *Models of Man: Social and Rational*. New York, Wiley 1957.
- SKORKOVÁ, Z. 2016. *Organizovanie: prípadové štúdie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2016, 119 s. ISBN 978-80-225-4262-3.
- STINCHCOMBE, A. L. 1959. Bureaucratic and Craft Administration of Production: A Comparative Study. In *Administrative Science Quarterly*, 4/1959, s. 168–187.
- UDY, S. H. 1959. Bureaucracy and Rationality in Weber's Theory. In *ASR*, 24/1959, s. 791–795.
- WEBER, M. 1925. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen. 1925.
- WEBER, M. 1997. *Autorita, etika a spoločnosť: pohľad sociologa do dejín*, Praha: Mladá fronta, 1997, 294 s. ISBN 80-204-0611-5.

3. SPOLUPRÁCE, PARTNERSTVÍ A PARTICIPACE MUNICIPALIT PŘI ROZVOJI REGIONÁLNÍ EKONOMIKY

3.1 Význam a důvody spolupráce obcí

Území každého státu je velmi různorodým prostorem s odlišnými možnostmi jednotlivých obcí a s různorodými rozvojovými aktéry, v němž se jako významný rozvojový nástroj musí uplatnit spolupráce. Subjektů ovlivňujících rozvoj obcí je podle Binka, 2010a, celá řada, ať už se jedná o aktéry na národní, regionální či lokální úrovni. Opravdový rozvoj obcí se však odehrává na lokální úrovni, kde je využití tradičních rozvojových nástrojů pro „malé“ aktéry omezené.

Z hlediska lokálního (místního) rozvoje si dle Bartholomeeussena, 2001, s. 17–19, pozornost zasluhují dvě roviny spolupráce/partnerství:

- intrakomunální (vnitroobecní) – Intrakomunální (vnitroobecní) spolupráce je důležitou složkou lokální demokracie, protože dává šanci podílet se na rozvojových rozhodnutích i na realizačních krocích, které s nimi souvisí a dotýkají se života lokálního společenství. Na lokální úrovni je primárním partnerským vztahem vztah občana a místní samosprávy. Jak tento vztah nezůstane jen vztahem formálního svěřením (volbami) ze strany občana (voliče), tak ani samospráva nezůstane jen v podobě malého zájmu o zpětnou vazbu s občanem, vzniká proto šance na aktivizaci množství dalších cílených partnerství/spoluprací na řešení potřeb a zájmů lokálního společenství. V tomto směru se ukazuje, jaký velký význam má vzájemná komunikace mezi občanem a samosprávou. Důležitým faktorem je, do jaké míry je samospráva (její jednotliví představitelé) schopná i ochotná udržovat tento vzájemný partnerský dialog. Z hlediska spolupráce ve prospěch lokálního rozvoje ve velké míře záleží na schopnosti samosprávy, jako správce sídla (území), vyjednávat a také na schopnosti vstupovat do partnerských kooperačních vztahů.
- interkomunální (meziobecní) – Interkomunální (meziobecní) spolupráce/partnerství jsou pro podmínky rozdrobené sídelní struktury státu mimořádně významným pro-rozvojovým prvkem. To, že spolupráce/partnerství se zase začíná objevovat jako určitá hodnota, je i důsledek toho, že v souvislosti se získáním samosprávných kompetencí, samosprávy jsou odkázány na sebe, na vlastní možnosti a především vlastní manažerské schopnosti těch, kteří samosprávu reprezentují. Samosprávy musí proto řešit množství problémů včetně rozvojových, při kterých se ukazuje, že jejich řešitelnost je optimální a v některých případech výlučně možná pouze ve spolupráci více subjektů, včetně subjektů sídelních.

Základní rovinou spolupráce z těchto dvou konceptů je dle mnoha autorů právě spolupráce obcí. Umožňuje totiž obcím snáze řešit problémy či zajišťovat veřejné statky (Binek, et al, 2012, s. 4). Spolupráce obcí je jako kterýkoliv jiný vztah založený na dobrovolnosti, nelze najít jeden univerzálně platný model, stejně tak není možné komplexně vyřešit všechny vztahy a vazby mezi

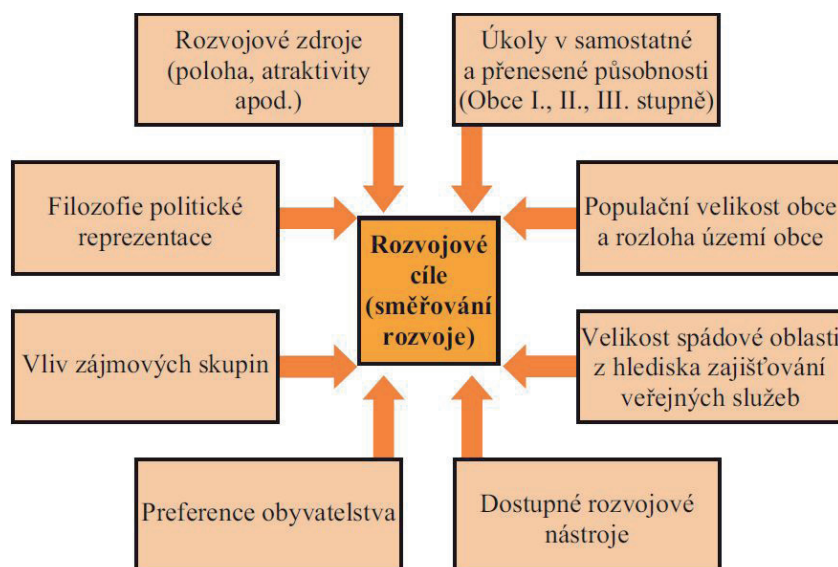
jednotlivými aktéry kooperačních vztahů. Je také významným vztahem ve všech oblastech lidské společnosti. Klíčovou otázkou je však nalézt co neoptimálnější způsob spolupráce, který povede k dosažení cílů a naplnění představ jednotlivých subjektů. Základem úspěšné spolupráce obcí je dle Žárské, 2007, s. 51, komunikace obce s jinými obcemi. Je prostředkem na řešení problémů dalšího rozvoje obce, které není možné anebo finančně únosné, případně z hlediska efektivnosti účelné realizovat jen ve vlastní obci a případně získat úspory z rozsahu. Proto se sdruží s jinou obcí s cílem realizovat určitou aktivitu. Realizace spolupráce obcí a spolupráce se subjekty v území je spojená s uplatňováním, resp. využíváním dalších nástrojů ekonomického a neekonomického charakteru.

Rozvojové představy se na místní úrovni, úrovni obcí, liší podle potřeb daného typu aktéra. Hlavní rozvojové priority se však ani u různých skupin aktérů neliší. Za rozvoj obce považují místní aktéři – jak starostové, tak obyvatelé – především řešení problémů s technickou infrastrukturou (tzv. „tvrdé projekty“). Obyvatelé obcí tak upřednostňují řešení nedostatků, které jsou v obcích přímo viditelné. Rozvojové priority se také obvykle odvíjejí od vybavenosti obce službami. „Měkké“ projekty, které podporují místní aktivity, zlepšují vzdělanost obyvatelstva či jejich kvalifikaci, jsou v obcích často opomíjeny (Bínek, et al, 2010a, s. 23). I Galvasová, et al, 2007, s. 15–16, uvádí preferenci „tvrdých“ projektů, kterou v rámci účelové spolupráce navazují obce nejčastěji s cílem:

- zabezpečit investiční akce přesahující možnosti jedné obce, případně takové akce, které se realizují na katastrálních územích více obcí (vodovody, kanalizace, plynofikace, koordinace územního plánu apod.),
- podílet se na projektech, které souvisí s rozvojovými aktivitami regionu či mikroregionu a mají významný efekt například pro zaměstnanost a vzdělanost občanů a s tím související zvyšování konkurenceschopnosti regionu,
- zabezpečovat výkon přenesené působnosti státní správy.

Každá obec má dle Holečka, et al, 2009, s. 21, své neopakovatelné kombinace určitých vlastností, které vytvářejí potenciály jeho přírodního, kulturního a ekonomického rozvoje. Využitelnost těchto potenciálů je závislá na smysluplné aktivitě obyvatel, poloze místa a na velikosti kapitálu, který je k dispozici. Kombinace těchto vstupů do jisté míry předurčuje i optimální strategii chování obcí i celého regionu při využívání svého bohatství. Při určitém zjednodušení můžeme rozlišit tři základní oblasti rozvojových aktivit obce:

- zajištění podmínek pro život obyvatel a podnikání (přímý vliv investiční aktivity se projevuje převážně v oblasti infrastruktury),
- vytváření prostředí pro rozvoj občanských aktivit (nepřímý vliv),
- vytváření prostředí pro rozvoj ekonomických aktivit (nepřímý vliv).



Obrázek 1: Faktory působící na rozvojové rozhodování

Zdroj: Holeček, et al, 2009, s. 22.

Hledání smyslu obecní spolupráce v současných podmínkách České republiky vyžaduje především změnu přístupu od pasivního praktického uplatnění zákonné možnosti sdružování k aktivnímu využití v kontextu celkových veřejných financí. Vítězství demokracie v základním střetu s efektivností pochopitelně mělo a má své ekonomické dopady – nedostatečně vybavené malé obce nejsou schopny uspokojovat veřejné potřeby svých obyvatel efektivně (snížená kvalita veřejných statků, zanedbání dlouhodobého rozvoje obce, zvýšené nároky na dotace, narůstání municipálního zadlužení apod.). Chceme-li se vyhnout antidemokratickému řešení prostřednictvím redukce počtu obcí, je nutné se obrátit k již zmíněné spolupráci obcí. Aktivní dobrovolná spolupráce je jednou z cest k integraci územní samosprávy a zefektivnění veřejných financí. Na základě ekonomických podnětů se proto vytvářejí větší celky, jejichž hranice jsou určeny efektivností aktivit v daném prostoru (Kotvalová, 2001, s. 12 a 21), neboť nejen ústřední orgány státní správy, ale i samostatné obce brzy začaly pociťovat ekonomické problémy a rozvojové bariéry spojené s malým počtem obyvatel (Kadeřábková a Khendriche Trhlínová, 2008, s. 54–55). I přesto, že nedostatek finančních prostředků může být pro mnohé obce silnou nebo dokonce hlavní motivací ke spolupráci obcí, nelze dle Binka, 2010a, s. 94–95, výhody spolupráce omezovat jen na oblast ekonomickou, ale lze tvrdit, že ekonomickou stránku musí mít veškeré činnosti v rámci spolupráce. V této souvislosti je oblast financování společné činnosti obcí klíčovým faktorem efektivnosti spolupráce obcí. V případě, že ekonomické aspekty společné činnosti obcí nejsou dořešeny, tak tato situace může vést v praxi k řadě problémů. Potvrzuje se tak nepřímé známé úsloví, že „o peníze jde až v první řadě“.

3.2 Vývoj podmínek spolupráce obcí

Současné a předpokládané budoucí podmínky pro rozvoj měst a obcí jsou nyní předmětem zásadní změny paradigmatu. Zatímco v minulosti byl vždy růst (v populaci i ekonomice) hnací silou místního rozvoje, nyní jsou města a obce vystavena stagnaci nebo zhoršení procesů v důsledku

demografických a ekonomických strukturálních změn Schwarting, Krökel, 2006, s. 6, tyto jevy jsou typické nejen pro střední Evropu, ale pro celé území Evropy.

Vývoj krajiny je neodmyslitelně spjat s historickými událostmi, vývojem společnosti, zemědělského hospodaření, osídlení a rozvojem řemesel, resp. průmyslu. Podle těchto událostí lze rozčlenit vývoj české krajiny a osídlení do několika etap – tzv. zlomových období, v nichž docházelo k zásadním změnám, které byly důsledkem kulturního a společenského vývoje současné nebo předešlé doby (Lokoč, Lokočová, Kolářová Šulcová, 2010, s. 9).

Perlín, 1999, s. 91–92, ve své práci *Venkov, typologie venkovského prostoru* charakterizuje vývoj sídelní struktury v českých zemích a uvádí, že je podmíněna jednak dobou svého vzniku (12. až 14. století) a dále konfigurací terénu. Pro český venkov jsou typická malá sídla s 30–100 obytnými domy a relativně hustá síť menších měst s 3 000–10 000 obyvateli. Tato města tvoří přirozená obchodní centra a centra pro poskytování různých služeb, od poloviny 19. století se uplatnila i jako správní střediska nově budované státní administrativy (politické a soudní okresy). O rozdrobenosti české sídelní struktury svědčí obrovské množství částí obcí nebo katastrálních území. Části obce jsou původně územně oddělené místní části. Tyto části buď dosud samostatně existují, nebo v dalším vývoji mohly urbanisticky srůst s jinou částí (městské části). Na venkově jsou oddělené části venkovských obcí – malé skupiny domů poměrně časté. V Česku je evidováno více než 15 000 částí obcí a pouze na venkově, tedy mimo města je v současnosti evidováno 11 500 částí venkovských obcí. Hustotu sídelní sítě můžeme dokumentovat i průměrnými hodnotami. Na každých 10 km² je v Česku téměř 19 částí obcí a bez měst, tedy na venkově tato hodnota klesne na 15 místních částí. Počty sídel však nevypovídají o administrativní struktuře. Administrativní struktura, tedy struktura veřejné správy, která vykonává základní administrativní a politickou správu na území, je ve srovnání s okolními státy díky historickému vývoji a díky popsané rozdrobené sídelní struktuře velmi parcializovaná.

Základem pro formování současné obecní struktury bylo členění území českých zemí v polovině 19. století na přibližně 13 tisíc katastrálních obcí. Po druhé světové válce byl nastartován výrazný integrační proces, který probíhá v podstatě nepřetržitě až do roku 1989, kdy bylo v ČR něco málo přes 3,5 tisíce obcí. Zejména v 60. a 70. letech 20. století neprobíhalo rušení a slučování obcí přirozenou cestou, ale bylo organizováno centrálně státní správou a občané prakticky neměli možnost vyjádřit svůj souhlas či nesouhlas. Počátek 90. let byl naopak ve znamení deintegračního procesu. Už v roce 1992 přesáhl počet samostatných obcí 6 000. Česká republika má značně roztržitěnou sídelní strukturu a je tvořena vysokým počtem velikostně silně diferencovaných obcí. Tato sídelní „rozdrobenost“ je závažným problémem veřejné správy. Zjevným problémem malých obcí je obvykle nízká hustota osídlení, s čímž lze očekávat i vyšší náklady na dosažení srovnatelných efektů veřejných služeb či dosažení vybavenosti ve srovnání s většími obcemi. Mezi jejich nejvýznamnější negativa pro jejich harmonický vývoj patří zejména (Galvasová, et al, 2007, s. 18–19): nízká úroveň vybavenosti technickou infrastrukturou, rychlý úbytek pracovních míst, nedostatek finančních prostředků pro zajišťování činností v působnosti obcí.

Tabulka 1: Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů v letech 1961–2017

Rok	Česká republika	Hlavní město Praha	Středočeský kraj	Jihočeský kraj	Plzeňský kraj	Karlovarský kraj	Ústecký kraj	Liberecký kraj	Královéhradecký kraj	Pardubický kraj	Vysočina	Jihomoravský kraj	Olomoucký kraj	Zlínský kraj	Moravskoslezský kraj
1961	8726	1	1568	1069	773	192	579	309	620	588	947	725	527	369	459
1970	7511	1	1335	742	624	172	502	277	518	552	832	692	491	361	412
1980	4778	1	816	344	307	87	347	169	405	394	555	609	306	269	169
1990	4100	1	770	298	258	84	224	129	302	334	491	556	244	246	163
1991	5768	1	1097	569	445	124	321	197	429	425	621	620	368	278	273
1992	6097	1	1130	606	488	130	342	210	442	445	712	635	381	290	285
1993	6196	1	1145	620	501	130	350	215	446	447	728	639	388	296	290
1994	6230	1	1148	623	507	131	352	216	447	449	731	643	390	297	295
1995	6232	1	1148	623	505	131	352	216	448	450	730	644	390	297	297
1996	6233	1	1147	623	505	131	352	216	448	451	730	643	392	297	297
1997	6234	1	1147	623	505	131	353	216	448	451	730	643	392	297	297
1998	6242	1	1147	623	505	131	354	216	448	452	731	645	392	297	300
1999	6244	1	1147	623	505	131	354	216	448	453	730	645	392	299	300
2000	6251	1	1148	623	505	132	354	216	448	453	730	647	393	300	301
2001	6258	1	1148	623	506	132	354	216	448	453	730	647	394	304	302
2002	6254	1	1148	623	503	132	354	216	448	453	729	647	394	304	302
2003	6249	1	1146	623	501	132	354	216	448	452	729	647	394	304	302
2004	6249	1	1146	623	501	132	354	216	448	452	729	647	394	304	302
2005	6248	1	1146	623	501	132	354	215	448	452	704	672	397	304	299
2006	6248	1	1146	623	501	132	354	215	448	452	704	672	397	304	299
2007	6249	1	1146	623	501	132	354	215	448	451	704	673	398	304	299
2008	6249	1	1146	623	501	132	354	215	448	451	704	673	398	304	299
2009	6249	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	398	305	299
2010	6250	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	305	299
2011	6251	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	305	300
2012	6251	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	305	300
2013	6253	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	307	300
2014	6253	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	307	300
2015	6253	1	1145	623	501	132	354	215	448	451	704	673	399	307	300
2016	6258	1	1144	624	501	134	354	215	448	451	704	673	402	307	300
2017	6258	1	1144	624	501	134	354	215	448	451	704	673	402	307	300

Zdroj: Český statistický úřad, 2007, 2013a, 2015a, 2018a.

Tabulka 2: Počet obcí ČR v jednotlivých velikostních kategoriích obcí v letech 1921–2017

Velikostní kategorie	1921	1930	1950	1961	1970	1980	1991	2001	2011	2013	2014	2015	2016	2017
1–199	6706	2056	4163	2018	1490	528	1328	1661	1492	1461	1455	1448	1449	1440
200–499		5145	4204	3341	2805	1535	1955	2041	2015	2012	2001	2006	1997	2000
500–999	2820	2635	1825	1876	1794	1345	1224	1280	1349	1356	1369	1365	1378	1374
1000–1999	1194	1175	734	853	800	705	647	652	726	742	745	747	745	748
2000–4999	515	568	374	436	400	390	347	363	399	411	412	415	417	422
5000–9999	116	112	91	115	120	136	131	130	138	140	140	141	141	144
10000–19999	43	49	37	51	59	78	71	68	69	68	68	69	69	68
20000–49999	19	23	22	24	26	39	41	41	42	42	43	43	44	44
50000–99999	0	1	5	8	13	17	17	17	16	16	15	14	12	12
100000 a víc	4	4	4	4	4	5	7	5	5	5	5	5	6	6
Celkem	11417	11768	11459	8726	7511	4778	5768	6258	6251	6253	6253	6253	6258	6258

Zdroj: Český statistický úřad, 2013a, 2013b, 2015b, 2017a, 2017b, vlastní výpočty.

Tabulka 3: Počet obcí a obyvatel v jednotlivých velikostních kategoriích obcí v roce 2017

Velikostní kategorie	ČR		Jihočeský kraj		ČR		Jihočeský kraj	
	Počet obcí	Podíl obcí v %	Počet obcí	Podíl obcí v %	Počet obyvatel	Podíl obyvatel v %	Počet obyvatel	Podíl obyvatel v %
1–199	1 440	23,01 %	232	37,18 %	178 327	1,68 %	26 387	4,12 %
200–499	2 000	31,96 %	202	32,37 %	650 760	6,13 %	66 388	10,37 %
500–999	1 374	21,96 %	88	14,10 %	974 837	9,19 %	60 922	9,52 %
1 000–1 999	748	11,95 %	51	8,17 %	1 052 794	9,92 %	71 446	11,16 %
2 000–4 999	422	6,74 %	30	4,81 %	1 288 242	12,14 %	92 072	14,38 %
5 000–9 999	144	2,30 %	14	2,24 %	969 575	9,14 %	96 239	15,03 %
10 000–19 999	68	1,09 %	2	0,32 %	967 946	9,12 %	23 945	3,74 %
20 000–49 999	44	0,70 %	4	0,64 %	1 317 144	12,41 %	108 934	17,02 %
50 000–99 999	12	0,19 %	1	0,16 %	870 531	8,20 %	93 863	14,66 %
100 000 a více	6	0,10 %	0	0,00 %	2 339 899	22,05 %	0	0,00 %
Celkem	6 258	100,00 %	624	100,00 %	10 610 055	100,00 %	640 196	100,00 %

Zdroj: Český statistický úřad, 2018b, vlastní výpočty.

Tabulka 4: Paradox počtu obcí a počtu obyvatel

Velikostní kategorie obce	Počet obcí	Počet obyvatel
do 499 obyvatel	54,71 %	7,81 %
500–2 999 obyvatel	38,06 %	24,79 %
3 000 a více obyvatel*	7,22 %	67,40 %
Celkem	100,00 %	100,00 %

* V současnosti je v ČR dle zákona o obcích městem taková obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Obec může získat status města též nezávisle na těchto kritériích, pokud věrohodným způsobem prokáže, že tento status již v minulosti měla.

Zdroj: Český statistický úřad, 2018b, vlastní výpočty.

Tabulka 5: Počet municipalit velikosti do 999 obyvatel ve vybraných evropských zemích

Stát	Anglie a Wales	Litva	Bulharsko	Švédsko	Nizozemí	Dánsko	Polsko	Slovinsko	Finsko	Norsko	Rumunsko	Itálie	Estonsko	Španělsko	Lotyšsko	Maďarsko	Slovensko	Francie	ČR
% municipalit s velikostí pod 1 000 obyvatel	0	0	0	0	0,2	0	0	3	5	4	2	24	9	61	32	54	68	77	78

Zdroj: Haus, Heinelt, Stewart, 2004, s. 106, vlastní úprava.

Po rozsáhlých změnách sídelní struktury v 90. letech 20. století neodpovídá počet obcí v ČR počtu obcí ve srovnatelných evropských zemích. Ve většině z nich je počet obcí pod hodnotou 1 000 obcí a nejmenší z nich mají často více než 5 000 obyvatel. Žádnou výjimkou nejsou ani obce s 25 000 obyvateli. Například ve Švédsku existuje pouze o něco více než 300 obcí (Perlín, 1999, s. 91). Srovnatelný počet obcí s Českou republikou je v Evropě pouze ve Francii, vzhledem k počtu obyvatel pak i na Slovensku (138 měst a 2 891 obcí).

Komparujeme-li rok 1980, ve kterém bylo dosaženo z hlediska sčítání obyvatelstva nejmenšího počtu obcí, s rokem 2017, tak k největším změnám došlo v kategorii obcí velikosti do 199 obyvatel (+172,73 %) a 200–499 obyvatel (+30,29 %). K podstatné změně došlo ještě u obcí velikosti 10 000–19 999 obyvatel (-12,82 %) a 50 000–99 999 obyvatel (-29,41 %) přesunem do vyšší/níže kategorie. V ostatních kategoriích došlo v průběhu let 1980–2017 jen ke změnám v řádu jednotek %. Nyní tak v cca 93 % obcí žije jen 33 % obyvatel.

Roztříštěná struktura obcí, tj. velký počet malých a velmi malých obcí, se v posledních letech stala předmětem řady diskusí (např. Bennett, 1993, 1997, Blažek, 2004 nebo Lidström, 1998). Kritizována dle Binka, et al, 2011, s. 18, bývá zejména z hlediska sociálního a ekonomického rozvoje venkova, stability volených orgánů malých obcí, jejich finančního hospodaření, kvality jejich správních úkonů, dodržování zákonnosti apod. Pravda je, že s velikostí obce klesají relativní náklady na výkon místní vlády a na poskytované služby, takže tyto funkce jsou levnější. Spojením obcí se nesníží náklady na budování infrastruktury, sídelní struktura zůstane stále stejná (ekonomické argumenty proto nelze přeceňovat). Mnohých úspor lze dosáhnout prostou

spoluprací (např. v rámci svazků obcí), což konstatuje i Ryšavý, 2006, který jako nosné vidí vytvoření sítě spolupráce mezi venkovskými oblastmi a městy, zvláště pak center střední velikosti, a také ve vzájemné propojenosti ekonomických aktivit malých sídel ve venkovském prostoru. Již zmíněná infrastruktura, zejména dopravní, pak stojí za atraktivitou velkých obcí pro podnikání, navzdory nižším nákladům na výrobní faktory v menších obcích. Nedostatečná infrastruktura ale není problémem jen menších sídel, podepisuje se i na neatraktivitě krajských měst, jako jsou Karlovy Vary či České Budějovice.

Nyní to však vypadá, že do budoucna obcí radikálně ubude. Podle Svazu měst a obcí ČR, Asociace krajů ČR a některých starostů čeká Česko jejich postupné slučování. Důvodem je nejen současná složitost samosprávy, přibývání agendy od státu a nedostatek peněz na některé investice, ale i složitý, drahý a neefektivní stávající systém veřejné správy. Nynější struktura totiž bude dlouhodobě přinášet problémy z hlediska standardu veřejných služeb, jejich financování a stále se zvyšujícího množství úředních agend a povinností, které na obce přenáší stát bez odpovídajícího finančního plnění (Válková, 2010). Z analýzy hospodaření obcí podle velikostních kategorií dle Kameníčkové, 2011, jednoznačně vyplývá, že v posledních letech to byly právě nejmenší obce (1–199 obyvatel), které vykázaly nejnižší dynamiku růstu celkových příjmů (rok 2010 – 6 %), v průměru za všechny obce to bylo 9 %. Výsledky této analýzy tak jen potvrzují ekonomické problémy menších obcí.

Celý problém je proto dle Aliho, Macharta a Vimmra, 2012, třeba diskutovat v souvislosti s mírou centralizace veřejné správy, která je v ČR vysoká. Nadále však zůstává otázkou, jak bude problém fragmentované municipální struktury České republiky vyřešen. Vydá se cestou slučování obcí (přejde z dobrovolné fáze do fáze vynucené státem), či po vzoru Francie a Finska rozvine jiné alternativy jako je spolupráce obcí? Nebo bude současná situace, kdy je státní správa přenesena z některých obcí na obce s rozšířenou působností, vyhodnocena jako dostatečné překonání problémů fragmentované municipální struktury...

Politickou reprezentaci tak čeká v budoucnu v souvislosti s deficitem veřejných financí nelehký úkol – rozhodnout, jak zlepšit stávající systém veřejné správy a zefektivnit zajišťování veřejných služeb. Matematicky bohužel nelze spolehlivě stanovit, jaká je optimální velikost samostatné obce či města, snaha o dobrovolné či nedobrovolné slučování obcí do určitých velikostních struktur se tak stává výsostně politickým rozhodnutím.

3.3 Právní rámec spolupráce obcí

Legislativní rámec spolupráce je významným aspektem ovlivňujícím nejen volbu konkrétní formy spolupráce obcí, ale i potenciální rozsah aktivit a možnosti spolupráce s dalšími subjekty. Nejjednodušší formou spolupráce je dle Patočkové, 2007, že se několik vesnic nebo měst dohodne na jednorázovém společném projektu. Často se však spolupráce odehrává v rámci určitých celků, do kterých se obce sdružují – jsou to například svazky obcí, sdružení obcí, mikroregiony apod. Jedním z významných motivů pro sdružování obcí a vzájemnou spolupráci je možnost čerpat finanční prostředky, zejména z fondů EU, o které by se obec nemohla ucházet samostatně. Členy těchto celků mohou dnes být buď výhradně obce, nebo zde jsou zastoupeny i další subjekty – např. neziskové organizace, zájmová sdružení, ale i podnikatelské subjekty.

V 90. letech 20. století nebyl v České republice vytvořen právní rámec pro sdružování obcí do větších celků. Proto tak obce činily na základě zákona č. 40/1964 Sb., *občanského zákoníku* (Šimka, 2006, s. 26). První uskupení se objevily již v roce 1990, jejich počet však stoupal velmi pozvolna – v roce 1992 jich bylo méně než 20. Větší dynamiku přinesly této oblasti nejen legislativní úpravy okolo roku 2000, ale blížící se vstup do Evropské unie.

Přestože možnost spolupráce obcí vyplývá už z jejich základního poslání, je toto právo nyní zakotveno nejen v tuzemské legislativě, ale i mezinárodních dokumentech. Významná je především *Evropská charta místní samosprávy* (zejména článek 10 – Právo místních společenství se sdružovat), která byla přijata ve Štrasburku 15.10.1985, 1.9.1999 vstoupila v platnost i pro Českou republiku. Charta zdůrazňuje dle Bakeše, et al, 1997, dvě základní výchozí teze: místní společenství jsou jedním z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy. Členské státy pak vycházejí z toho, že právě na místní úrovni může být toto právo nejsnáze vykonáváno a místní orgány, vybavené reálnou působností a odpovědností, mohou zajistit správu efektivní a blízkou občanům. Ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitý příspěvek k formování Evropy, založené na principech demokracie a decentralizace moci. Dalším významným dokumentem z 21.5.1980 byla *Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady*. Pro Českou republiku vstoupila v platnost podle odstavce 3 článku 9 dne 21.3.2000. Evropská a tuzemská legislativa tvoří výchozí právní rámec spolupráce.

Základní legislativní předpis týkající se spolupráce obcí při výkonu samostatné působnosti tvoří v České republice zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, který v § 46 vymezuje následující obecné typy (vnitrostátní) spolupráce:

- na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma či více obcemi.

Výše zmíněné tři formy spolupráce obcí nejsou v zákoně uvedeny taxativně, takže obce mají možnost realizovat i jiné formy spolupráce obcí, např. § 55 zákona č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, uvádí i možnost spolupráce s obcemi jiných států:

- obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů,
- obce mohou uzavírat s obcemi jiných států smlouvy o vzájemné spolupráci,
- svazky obcí mohou uzavírat se svazky obcí jiných států smlouvy o vzájemné spolupráci.

Dále lze z hlediska formálního přístupu rozlišovat i spolupráci obcí institucionalizovanou, smluvní a ad hoc spolupráci.

Zakládání právnických osob – obchodních korporací (tj. například obchodních společností či družstev) dvěma nebo více obcemi je upraveno zákonem č. 90/2012 Sb., *o obchodních společnostech a družstvech* (zákon o obchodních korporacích). Spolupráce obcí s právnickými a fyzickými osobami poté vychází z ustanovení § 214–302 zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, o spolcích (do 31.12.2013 tzv. zájmová sdružení právnických osob). Ustanovení občanského zákoníku však nelze použít na spolupráci obcí mezi sebou s výjimkou úpravy registrace, zrušení a zániku svazku obcí. Za zmínění jistě stojí také fakt, že přes absenci možností spolupracovat v oblasti přenesené působnosti je možné na základě veřejnoprávní smlouvy svěřit část či celou přenesenou působnost k výkonu obci jiné. Týká se to však pouze takové přenesené působnosti,

kteřá je svěřena orgánům všech obcí. Smlouvu lze navíc uzavřít pouze mezi obcemi v rámci jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností. Nejde tedy sice o rozvojovou spolupráci, ale z pohledu spolupráce obecně jde o významnou možnost, jak například uspořít prostředky. Tuto problematiku mimo jiné ve svém § 63 upravuje již zmíněný zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)* (Galvasová, et al, 2007, s. 27–28).

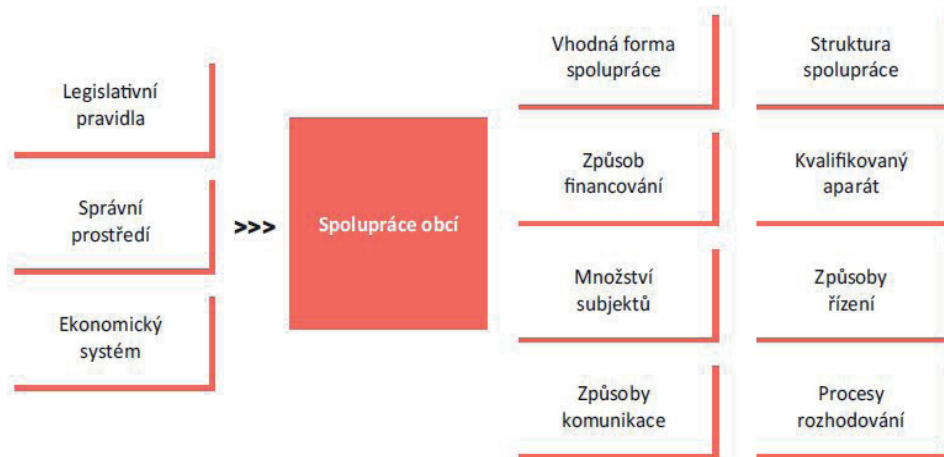
Rozvoj způsobů a forem spolupráce obcí je dlouhodobý a kontinuální proces, promítající se i v oblasti práva, o čemž svědčí vznik stále nových kooperačních způsobů. V rámci spolupráce obcí se subjekty jiných států se mohou obce zapojovat na evropské úrovni i do několika asociací hájících zájmy měst a obcí, např.: Kongres místních a regionálních orgánů při Radě Evropy (CLRAE), Evropská rada obcí a regionů (CEMR), Výbor regionů. Řadit sem lze i ad hoc neformální přeshraniční spolupráci. V roce 2009 pak vznikl Pakt starostů a primátorů, což je výrazná evropská iniciativa zaměřená na orgány místní a regionální správy, které se dobrovolně zavazují ke zvýšení energetické účinnosti a používání obnovitelných zdrojů energie.

Tabulka 6: Právní formy spolupráce obcí

Právní forma	Subjekty	Norma	Konkrétní formy
Smlouva o spolupráci / ke splnění konkrétního úkolu	pouze obce	zákon č. 128/2000 Sb., <i>o obcích</i>	veřejnoprávní smlouva
Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí	pouze obce	zákon č. 128/2000 Sb., <i>o obcích</i>	svazky obcí
Společná účast v obchodních korporacích	pouze obce	zákon č. 90/2012 Sb., <i>o obchodních korporacích</i>	obchodní společnosti, družstva
Obchodní společnost	fyzické i právnické osoby	zákon č. 90/2012 Sb., <i>o obchodních korporacích</i>	obchodní společnosti, klastry
Smlouva o spolupráci s obcemi jiných států	pouze obce	zákon č. 128/2000 Sb., <i>o obcích</i>	členství v mezinárodních sdruženích místních orgánů, smlouvy s obcemi / svazky obcí jiných států
Obecně prospěšná společnost	fyzické i právnické osoby	zákon č. 248/1995 Sb., <i>o obecně prospěšných společnostech</i> (zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., <i>občanský zákoník</i>)	místní akční skupiny
Spolek	fyzické i právnické osoby	zákon č. 89/2012 Sb., <i>občanský zákoník</i>	euroregiony, sdružení obcí, místní akční skupiny, Svaz měst a obcí ČR, Národní síť Zdravých měst
Fundace	fyzické i právnické osoby	zákon č. 89/2012 Sb., <i>občanský zákoník</i>	nadace, nadační fond
Smlouva o sdružení (společnost)	fyzické i právnické osoby	zákon č. 89/2012 Sb., <i>občanský zákoník</i>	euroregiony, klastry, místní akční skupiny
Evropské seskupení pro územní spolupráci	členské státy, regiony, obce, sdružení, jiné veřejnoprávní subjekty	zákon č. 248/2000 Sb., <i>o podpoře regionálního rozvoje</i> (novelizace č. 154/2009 Sb.)	Evropská seskupení pro územní spolupráci

Zdroj: Galvasová, et al, 2007, s. 30, Czechinvest, 2007, vlastní zpracování.

Bohužel se dle Galvasové, et al, 2008, ukazuje, že ani současné organizační a právní formy umožňující různé podoby spolupráce obcí nejsou plně dostačující. Značnou bariérou funkční spolupráce obcí je i charakter jejich administrativní správy, se kterou se nejvíce potýkají zejména malé obce. Pro ně je však podmínkou úspěšného rozvoje právě možnost spolupráce a sdružování. Intenzita spolupráce obcí má však své hranice – při zachování jejich individuální suverenity by neměla narušit možnost aplikace principu subsidiarity. To znamená, že obce by měly dělat to, co zvládnou nejlépe, činnosti vyžadující specifickou odbornost by měly být vykonávány na úrovních, kde je možno je vykonávat efektivněji. Binek, et al, 2010b, popisuje celkem 8 faktorů efektivnosti (viz obrázek 2), které ovlivňují úspěšný rozvoj a spolupráci obcí.

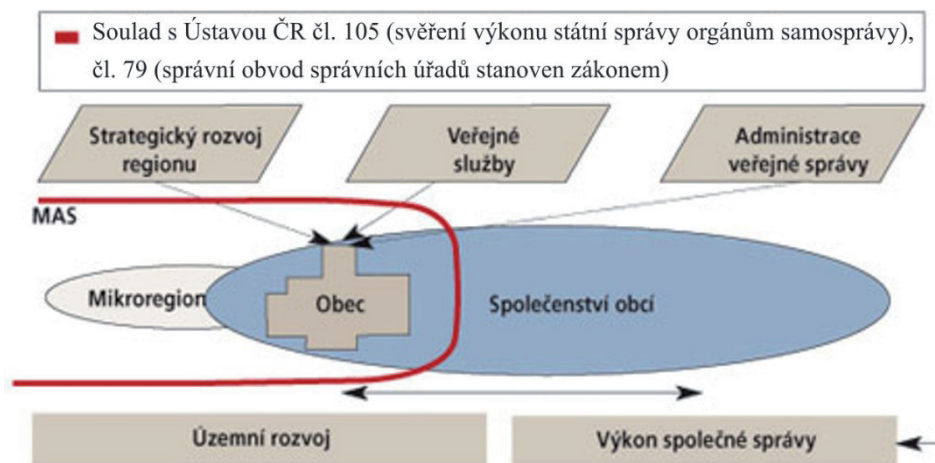


Obrázek 2 – Faktory efektivnosti spolupráce

Zdroj: Binek, et al, 2010b, s. 37.

Na velmi výraznou dezintegraci obcí a věcné problémy při výkonu samosprávy reagovalo před několika lety i Ministerstvo vnitra ČR návrhem nové formy spolupráce obcí. V roce 2005 vznikl věcný záměr zákona, který by umožňoval vyšší formu spolupráce venkovských obcí. Návrh předpokládal rozvinutí spolupráce venkovských obcí na bázi dosavadní mikroregionální spolupráce do dvoustupňového modelu samosprávy, kdy obce – členové svazku by na základě právní normy předaly část svých samosprávních kompetencí na orgány svazku – společenství, ve kterých by bylo současně zajištěno reprezentativní zastoupení všech obcí. Návrh kromě formálních struktur a budování jednotlivých orgánů společenství navrhoval i způsob financování tohoto svazku. Návrh vycházel ze zkušenosti francouzského modelu organizace veřejné správy, která je svoji strukturou obcí velmi podobná českému prostředí. Ve Francii po etapě dobrovolných, ale neefektivních svazků obcí vznikly na přelomu století nové instituce – tzv. společenství obcí, které vykonávají některé dosud komunální kompetence s regionální působností. Svaz měst a obcí a stejně tak i Spolek pro obnovu venkova požadovaly, aby věcný záměr zákona zajistil navýšení finančních prostředků na činnost nově navrhovaných společenství mimo zdroje v rámci rozpočtového určení daní vymezených pro zúčastněné obce. Protože tento návrh navrhovatel nemohl garantovat, obě sdružení obcí věcný návrh zákona odmítly (Perlín, 2005, s. 571–572). Tento návrh tak můžeme s odstupem času považovat za neúspěšnou snahu o řešení existujících omezení a bariér spolupráce obcí, který se nepodařilo uvést do života. Žádný z pozdějších dalších návrhů již nedokázal z hlediska přípravy dospět takto daleko, jako právě návrh společenství obcí. Stát by se měl zaměřit do budoucna spíše na podporu dobrovolné spolupráce obcí, s čímž koresponduje

i pohled legislativce Michala Rady (bližší viz Ryšavý, 2012), který navrhoval do novely zákona č. 129/2000 Sb., *o krajích (krajské zřízení)*, prosadit, aby kromě odborné a metodické pomoci obcím na základě § 67 kraje dostaly i povinnost koordinovat aktivity obcí na úrovni samosprávy. Tento návrh nařizující spolupráci obcí zákonem se nesetkal s velkým pochopením a byl všemi zainteresovanými aktéry odmítnut.



Obrázek 3 – Návrh územního rozsahu společenství obcí

Zdroj: Ryšavý, 2006.

Bariér a překážek při spolupráci regionů v Evropě si je vědoma i Evropská unie – úvodní ustanovení Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 přímo vyzývá, že „*Je třeba přijmout opatření ke zmírnění závažných obtíží, jimž členské státy, zejména regionální a místní orgány, čelí při provádění a řízení činností v souvislosti s územní spoluprací v rámci rozdílných vnitrostátních právních předpisů a postupů.... Zvláště s ohledem na větší počet pozemních a námořních hranic Společenství po jeho rozšíření je nutné usnadnit posilování územní spolupráce ve Společenství...*“ (Evropský parlament, 2006). Z důvodů potřeby posílení evropské územní spolupráce (přeshraniční, nadnárodní i meziregionální), která patří k prioritám Evropské unie, a pro překonávání překážek v podobě rozdílných vnitrostátních právních předpisů, které této územní spolupráci brání, proto Evropský parlament a Rada Evropské unie schválily v červenci 2006 nařízení, které umožňuje členským státům, regionálním či místním orgánům a veřejnoprávním subjektům z území různých členských států EU zakládat seskupení s právní subjektivitou – tzv. Evropská seskupení pro územní spolupráci (ESÚS; anglicky European grouping of territorial cooperation – EGTC). Takové seskupení získává právní subjektivitu, a to podle práva státu, v kterém má dle dohody svých členů sídlo. Díky této právní subjektivitě může uzavírat smlouvy, mít majetek či své zaměstnance. Seskupení by také mělo být schopno realizovat programy nebo projekty územní spolupráce spolufinancované EU. Nařízení o ESÚS vstoupilo v platnost 1. srpna 2007 a povinností všech členských zemí EU bylo přijmout národní prováděcí legislativu, která by umožňovala taková seskupení utvářet (Euroregion Silesia, 2013). Začátkem června 2009 proto byla zveřejněna ve Sbírce zákonů (pod č. 154/2009 Sb.) novelizace zákona č. 248/2000 Sb., *o podpoře regionálního rozvoje*, ve znění pozdějších předpisů, která upravuje podmínky pro fungování Evropských seskupení pro územní spolupráci v podmínkách ČR. ESÚS představují v současné době novou možnost uskutečňování regionální spolupráce v době, kdy kohezní politika obecně a regionální spolupráce obzvláště prochází významnými změnami. Hlavním smyslem Evropských seskupení

pro územní spolupráci je usnadnit a podpořit přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráci mezi jeho členy za výhradním účelem posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Seskupení může sdružovat členy nacházející se na území nejméně 2 států EU – např. státy, regionální a místní orgány či veřejnoprávní subjekty (Pucher, Gaspari, Radzyner, 2013). Tato vyšší a nová forma spolupráce představuje pro mnohé regiony poměrně velké naděje, že by se jim mohly v programovacím období 2014–2020 otevřít nové možnosti získávání finančních prostředků. Škála činností, jež jsou v současnosti prováděny ESÚS, je velmi široká, a to od společné správy přírodních zdrojů až po zdokonalení přístupu k přeshraničním dopravním systémům či zefektivnění řízení zdravotních či vzdělávacích služeb.

Záver

Aktivní a dobrovolná spolupráce obcí se jeví jako vhodný prostředek pro zefektivnění veřejné správy, veřejných financí a rozvoj regionální ekonomiky. Je však otázkou, jakým způsobem by měl stát tuto aktivitu podporovat a obce motivovat v situaci chybějících finančních stimulů. Kvůli dynamicky se měnícím podmínkám a poměrně pestré, až nepřehledné, mozaice právních forem spolupráce obcí je též možné nalézt i další, méně významné, formy spolupráce či partnerství, které obce iniciovaly k řešení svých specifických problémů či bariér. Optimálnímu fungování spolupráce obcí by do budoucna jistě napomohla legislativní změna, která by vedla ke zjednodušení a větší přehlednosti současné právní úpravy jednotlivých forem spolupráce, kdy jsou v některých případech aktéři regionálního rozvoje z legislativních důvodů nuceni zakládat nové právní formy spolupráce obcí, aby dosáhly stanovených rozvojových cílů. Vlastní prolínání či překrývání některých právních forem spolupráce je též určitou nedokonalostí právního řádu ČR. Nalezení vhodných řešení problematiky právních forem se tak stává stále naléhavější, bylo by proto vhodné, aby se stát touto problematikou intenzivně zabýval a využil při jejím řešení nejen vlastního názoru regionálních aktérů, ale i zahraničních zkušeností. V opačném případě by se mohla stát spolupráce obcí paradoxně bariérou regionálního rozvoje.

Literatúra

Monografie a skripta

- BAKEŠ, M., et al. 1997. *Veřejná správa a právo*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1.
- BARTHOLOMEEUSSEN, T. 2001. *Spoločná vec (rozvoj – partnerstvo a medziobecná spolupráca)*. Bratislava: Phare 9808-04-01/007 – Špeciálny prípravný program pre štrukturálne fondy na Slovensku, Skupina budovania partnerstva s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2001. 120 s.
- BENNETT, R. 1993. *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven, 1993. 309 s. ISBN 978-18-5293-287-9.
- BENNETT, R. 1997. *Local Government in post-socialist cities*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1997. 42 s.
- BINEK, J., et al. 2010a. *Synergie ve venkovském prostoru – Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí*. 1. vyd. Brno: Garep, 2010. 120 s. ISBN 978-80-904308-4-6.
- BINEK, J., et al. 2010b. *Rozvojové možnosti obcí*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2010. 52 s. ISBN 978-80-87147-29-0.
- BINEK, J., et al. 2011. *Synergie ve venkovském prostoru – Paradoxy rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: Garep, 2011. 64 s. ISBN 978-80-904308-6-0.

- BINEK, J., et al. 2012. *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. 1. vyd. Brno: Garep, 2012. 20 s. ISBN 978-80-905139-4-5.
- BLAŽEK, B. 2004. *Venkovy: anamnéza, diagnóza, terapie*. Brno: Era, 2004. 184 s. ISBN 80-86517-90-X.
- CZECHINVEST, 2007. *Průvodce klastrem*. Praha: CzechInvest, 2007. 107 s.
- GALVASOVÁ, I., et al. 2007. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.
- HAUS, M., HEINELT, H., STEWART, M. 2004. *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Oxon: Routledge, 2004. 272 s. ISBN 0-415-34361-5.
- HOLEČEK, J., et al. 2009. *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. 1. vyd. Brno: Garep Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.
- KADERÁBKOVÁ, J., KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z. 2008. *Region a regionální vědy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2008. 78 s. ISBN 978-80-7408-009-8.
- LOKOČ, R., LOKOČOVÁ, M., KOLÁŘOVÁ ŠULCOVÁ, M. 2010. *Vývoj krajiny v České republice*. Brno: LÖW & spol., 2010. 84 s.
- PUCHER, J., GASPARI, E., RADZYNER, A. 2013. *EGTC Monitoring Report 2012*. Brussels: European Union, 2013. 130 s. ISBN 978-92-895-0709-7.
- SCHWARTING, H., KRÖKEL, K. 2006. *Interkommunale Kooperation*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2006. 87 s.
- ŽÁRSKA, E. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. 2007. Bratislava: EKONÓM, 2007. 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

Kapitola v učebnici nebo monografii

- PERLÍN, R. 1999. Venkov, typologie venkovského prostoru. In MALÝ, F., VIKTORIOVÁ, B. *Česká etnoekologie*. Praha: Cargo, 1999. s. 87–106. ISBN 80-238-4932-8.
- ŠIMKA, M. 2006. Praktická aplikace pojmu mikroregion, legislativně-administrativní vymezení. In PÁPOL, T., PAVLAS, M. (eds.). *Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů*. Hradec Králové: Civitas per Populi, 2006. 90 s. ISBN 8090381316.

Periodika (časopisy) a sborníky resp. statě v nich uveřejněné

- ALI, S., MACHART, F., VIMMR, M. K. 2012. Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuze. In *Acta Politologica* [online]. roč. 4, 2012, č. 3 [cit. 2013-08-25]. ISSN 1803–8220. Dostupné z WWW: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00326.pdf>>.
- KOTVALOVÁ, J. 2001. Meziobecní spolupráce. In *Veřejná správa*, roč. 12, 2001, č. 6. ISSN 1213-6581, s. 12 a 21.
- LIDSTRÖM, A. 1998. The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda. In *Journal of Comparative Policy Analysis*, roč. 1, September 1998, č. 1. ISSN 1387-6988, s. 97–115.
- PERLÍN, R. 2005. Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu. In *Sborník prací z mezinárodní vědecké konference Agrární perspektivy XIV*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2005. ISBN 80-213-1372-2, s. 569–576.

Internetové zdroje

- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2007. *Počet obcí v České republice v letech 1961–2007* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2007, 14.3.2007 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/9D00431C22/\\$File/okresy.xls](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/9D00431C22/$File/okresy.xls)>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2013a. *Počet obcí podle krajů (stav k 1.1.)* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2013, 23.8.2013 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.xls>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2013b. *Počet obcí a obyvatel v jednotlivých velikostních skupinách obcí podle výsledků sčítání lidu v letech 1921–2001* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2013, 23.11.2012 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/B5001FC4FC/\\$File/4032120114.xls](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/B5001FC4FC/$File/4032120114.xls)>.

- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2015a. *Počet obyvatel v obcích České republiky k 1.1.2015* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015, 30.4.2015 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.czso.cz/documents/10180/20556287/1300721503.xlsx/75b39cc7-7aa3-4f31-a6e3-018bb06a5f83?version=1.1>>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2015b. *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů (stav k 1.1.)* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015, 15.5.2015 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <https://www.czso.cz/documents/10180/20551237/32018115_0201.xlsx/cfdeb0ee-b8ff-4fa4-8c7d-649944f31460?version=1.0>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2017a. *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2017, 30.1.2017 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.czso.cz/documents/10180/50418271/32019916003.pdf/249c7530-a72e-435e-8e10-5508cafbaa04?version=1.2>>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2017b. *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2018, 26.10.2017 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.czso.cz/documents/10180/46186417/32019917003.pdf/adf9352e-fba9-40f1-87fd-f59530802fc4?version=1.0>>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2018a. *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů (stav k 1.1.)* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2018, 11.5.2018 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <https://www.czso.cz/documents/10180/61508910/32018118_0201.pdf/e625d17c-68a7-4582-a24b-e8f20cda7be6?version=1.0>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2018b. *Počet obyvatel v obcích České republiky k 1.1.2018* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2018, 11.4.2018 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721803.xlsx/ba550f5f-fa4d-470d-a4de-a0f058b6ed35?version=1.0>>.
- EUROREGION SILESIA, 2013. *EGTC / ESÚS – nový nástroj přeshraniční spolupráce* [online]. Opava: Euro-region Silesia, 2013 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <http://www.euroregion-silesia.cz/show_text.php?id=cinnost-EGTC-ESUS>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. 2006. *Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5.7.2006 o Evropském seskupení pro územní spolupráci* [online]. Brusel: Evropský parlament, 2006 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_en.pdf)>.
- GALVASOVÁ, I., et al. 2008. *Formy spolupráce obcí* [online]. Praha: Triada, 2008, 4.7.2008 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6326681>>.
- KAMENÍČKOVÁ, V. 2011. *Hospodaření obcí podle velikostních skupin (příjmová část rozpočtu)* [online]. Praha: Triada, 2011, 29.12.2011 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521067>>.
- PATOČKOVÁ, V. 2007. *Cosemůžeme dočisto spoluprací obcí* [online]. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=271&lst=106>>.
- RYŠAVÝ, I. 2006. *Společenství obcí ještě vzbudí diskusi, ale pro venkov je jednou ze šancí* [online]. Praha: Economia, 2006, 3.1.2006 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-17516690-spolecenstvi-obci-jeste-vzbudi-diskusi-ale-pro-venkov-je-jednou-ze-sanci>>.
- RYŠAVÝ, I. 2012. *Hlubší meziobecní spolupráce by pomohla i veřejným službám* [online]. Praha: Economia, 2012, 3.10.2012 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.ihned.cz/c1-57725020-hlubsi-meziobecni-spoluprace-by-pomohla-i-verejnym-sluzbam>>.
- VÁLKOVÁ, H. 2010. *Obcím zvoní administrativní hrana. Česko se nevyhne jejich slučování* [online]. Praha: Mafra, 2010, 25.3.2010 [cit. 2018-08-22]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slucovani-1il-/domaci.aspx?c=A100923_162713_domaci_hv>.

4. PRETRVÁVAJÚCA LOKÁLNA FRAGMENTÁCIA: SÚČASNOSŤ A VÝZVY DO BUDÚCNA

Charakter slovenskej sídelnej štruktúry sa vzhľadom na vysoký počet obcí, z ktorých 85 % neprevyšuje veľkostnú hranicu 2000 obyvateľov, pričom nemožno abstrahovať ani od vysokého podielu extrémne malých obcí, ktoré sú lokalizované predovšetkým v južnej časti stredného Slovenska a v severovýchodnej časti, oprávnené radí medzi výrazne fragmentovaný, resp. atomizovaný. V európskom kontexte možno medzi krajiny s fragmentovaným sídelným usporiadaním zaradiť aj napr. lokálnu konfiguráciu Českej republiky s viac ako 6 250 obcami, Španielska s počtom obcí tesne prevyšujúcich hodnotu 8120 alebo napr. Francúzska, na území ktorého sa nachádza viac ako 36 600 obcí. V súvislosti s definičným vymedzením malej obce môžeme konštatovať absenciu jednotnej interpretácie, nakoľko existujú viaceré empirické štúdie, ktoré sa v numerickom veľkostnom vyjadrení značne rozchádzajú. S aspiráciou na potvrdenie uvedeného sa môžeme odvolať na štúdiu S. Ivaniševiča po názvom *Territorial Basis of Local Self-Government*, v ktorej „pod extrémne malými obcami chápe tie, ktoré majú menej ako 1000 obyvateľov, malé územné jednotky sú limitované hranicou do 5000 obyvateľov, stredné od 5000 do 15 000 obyvateľov, veľké od 15 000 do 40 000 a extrémne veľké miestne samosprávy prevyšujú populačnú hranicu 40 000 obyvateľov“ (Ivaniševič, 2006, s. 219). P. Swianiewicz v štúdiu *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, bližšie analyzuje otázku lokálnej rozdrobenosti a konzekvencií rezultujúcich z tohto stavu a v kontexte veľkostného vymedzenia „malosti“ obce zavádza prah 1 000 obyvateľov (Swianiewicz, 2002). Podobne aj R. Ištok a R. Klamár konštatujú, že „v kontexte komunálnej reformy sa argumentuje hlavne rozsiahlou sieťou malých sídiel, za ktoré sú považované spravidla obce do 1000 obyvateľov, pričom v tejto kategórii je na Slovensku až 70 % obcí“ (Ištok, Klamár, 2005, s. 222). Pri aplikácii na podmienky Slovenskej republiky sa číselné vymedzenie pohybuje aj v nižších hodnotách, nakoľko nezvyčajným javom nie sú ani obce s niekoľkými desiatkami obyvateľov (napr. Príkra, ktorá eviduje 7 obyvateľov). Preto pri celkovom zmapovaní lokálneho stavu by sme za malé, v niektorých prípadoch až vymierajúce obce mohli označiť tie územné jednotky, ktoré oscilujú medzi niekoľkými desiatkami či stovkami obyvateľov, pričom neprevyšujú strop 500 obyvateľov.

Napriek rešpektovaniu skutočnosti, že veľkostný aspekt nie je jediným faktorom, ktorý podmieňuje efektivitu fungovania danej územnej jednotky a anticipuje jej chod do budúcnosti, vychádzame z predpokladu, že paralelne so zmenšujúcou sa veľkosťou obce eskalujú problémy rôzneho druhu, ktoré sťažujú a komplikujú výkon agendy a vo všeobecnosti optimálny rozvoj územnej jednotky malej veľkostnej kategórie. Preto sa relevantnou otázkou stáva, ako sa doposiaľ riešili problémy malých obcí, ako tlmieť záťaž z veľkostného aspektu malých územných jednotiek a ako sa do budúcnosti vysporiadať so stále pretrvávajúcim javom lokálnej fragmentácie.

4.1 Zriaďovanie spoločných obecných úradov ako forma medziobecnej spolupráce

Jednou z možností, akým spôsobom tlmiť záťaž predovšetkým malých územných jednotiek je zriaďovanie spoločných obecných úradov, ktoré predstavujú istú formu medziobecnej spolupráce (tzv. interkomunálnej kooperácie), ktorá vychádza zo Zákona o obecnom zriadení – zákona č. 369/1990 a má podporu aj v Ústave SR, pričom prebieha na báze dobrovoľnosti. Hlavou úlohou spoločných obecných úradov je spoločné zabezpečovanie odborných, administratívnych úloh na výkon ktorých nemá predovšetkým malá obec dostatok kapacít a možno ich definovať ako výkonné orgány bez právnej subjektivity, so zmluvne presne určeným rozsahom pôsobnosti, pričom aktérom musia byť minimálne dve obce, keďže pojednávame o spolupráci, ktorá predpokladá interakčné pôsobenie medzi viacerými územnými jednotkami (Konečný, B., Konečný, S., 2009).

Už pri samotnom definovaní medziobecnej spolupráce I. W. Zartman vychádzal z kľúčového termínu spolupráca, pod ktorým rozumie „*situáciu, v ktorej strany súhlasia kooperovať, za účelom produkcie nových ziskov pre všetkých účastníkov, ktoré by neboli schopné dosiahnuť unilaterálnym (jednostranným) konaním alebo aktom*“ (Hertzog, 2010, s. 297). Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že medziobecná spolupráca ako forma riešenia malých obcí je fenoménom, s ktorým majú skúsenosť viaceré krajiny. Náplň interkomunálnej kooperácie je diferentná v závislosti od rozsahu kompetencií, ktorými samospráva miest a obcí v danej krajine disponuje. Samozrejme možno identifikovať aj ďalšie faktory, ktoré podmienili, že sa napr. v USA orientovali hlavne na dopravu, siete vodovodov a ochranu pred záplavami predovšetkým v metropolitných regiónoch, v Portugalsku na lokálny ekonomický, sociálny a kultúrny rozvoj, integrované lokálne plánovanie, ochranu životného prostredia, v Rakúsku na zdravotnú a sociálnu starostlivosť, infraštruktúru, školstvo a pod. Rovnako môžeme konštatovať, že vznik interkomunálnej spolupráce, okrem samotnej autonómnej iniciatívy obcí „zdola“, bol v niektorých krajinách odštartovaný, resp. koordinovaný „zhora“ – napr. v Belgicku, kde sa centrálna vláda (vtedy ešte unitárneho štátu) v pol. 60 r. rozhodla pristúpiť k riešeniu problémov viažucich sa na regionálnu zamestnanosť tak, že adaptovala legislatívu tým spôsobom, že oslobodila od daní subjekty, ktoré sa rozhodli uskutočňovať všeobecne prospešné projekty.

Medziobecná spolupráca spája územné jednotky do združení, ktoré si spoločne vymedzia buď 1 prioritnú úlohu – napr. Rakúsko, alebo celú škálu úloh z čoho rezultuje, že sa jedná o viacúčelovú formu kooperácie. Tieto kompetencie môžu na seba nadväzovať, generovať sa jedna od druhej – čo je častý prípad flámskych „*Interkommunale*“, alebo sa od samého počiatku môžu orientovať na pluralitu recipročne previazaných vecných oblastí, ako je to napr. v prípade Nemecka.

Nesporne dôležité je uvažovať o spolupráci obcí v kontexte rešpektovania 3 dimenzií komunálnej politiky. Inak povedané, spolupráca obcí sa musí odvíjať od poznania a akceptovania integrity a zvrchovanosti územných jednotiek v priestorovej, sociálnej ako aj ekonomickej sfére. Interkomunálna spolupráca väčšinou prebieha medzi obcami, ktorých katastrofe spolu susedia, čo však neneguje fakt, že existuje aj spolupráca miest, ktoré spolu nehraničia. V tomto prípade je táto kooperácia založená napr. na spoločných záujmoch, na sociálnych či ekonomických problémoch, ale môže tiež prameniť aj z inej dimenzie. Pri priestorovej dimenzii predovšetkým v prípade mikroregionálnych združení, ktoré sú obyčajne vytárané ako „*malé jednotky, ktoré zahŕňajú prinajmenšom niekoľko obcí so spoločnou históriou, ekonomickou závislosťou,*“ je potrebné riešiť

najmä technickú dostupnosť, ktorá je determinovaná v závislosti od vzdialenosti kooperujúcich obcí ako aj konfiguráciou terénu alebo napr. existenciou dopravnej infraštruktúry (Klimovský, 2009, s. 205).

Z ekonomického hľadiska je problém nákladov na spoločný výkon kompetencií sprevádzaný aj sociálnym aspektom. Demonštrovať to môžeme napr. vznikom diferentných výšok poplatkov za rovnaké spoločne vykonávané služby, čo obyvatelia kooperujúcich obcí nemusia akceptovať, čím sa môže umocňovať napätie medzi obcami a ich obyvateľmi. Napokon sociálna dimenzia otvára otázky vzťahujúce sa na interakcie, vzťahy a siete. V tomto kontexte je dôležité uvažovať o tom, či medzi obyvateľmi kooperujúcich jednotiek existujú siete a interakcie, ktoré sú tejto spolupráci naklonené, alebo naopak. Alebo tiež sa môžeme zamyslieť nad konfesijnou štruktúrou obcí v zmysle potencionálneho zdroja vzájomnej nedôvery, podozrievania, či dokonca nevraživosti.

Najčastejšou formou interkomunálnej kooperácie je zriaďovanie spoločných obecných úradov. Ak to aplikujeme na podmienky Slovenskej republiky, potom možno konštatovať, že ide o pomerne rozvinutú formu spolupráce, ktorá rešpektuje zásadu:

- dobrovoľnosti, z čoho vyplýva, že sa vylučuje obligatórny rozmer danej formy medziobecnej spolupráce, ktorý by nariaďoval povinnosť vstúpiť v určitom časovom intervale do uvedeného druhu spolupráce bez vzniku nového právneho subjektu,
- vzájomnej výhodnosti, pre všetkých zainteresovaných aktérov v rámci kooperácie,
- zachovania rovnocenného postavenia všetkých obcí.

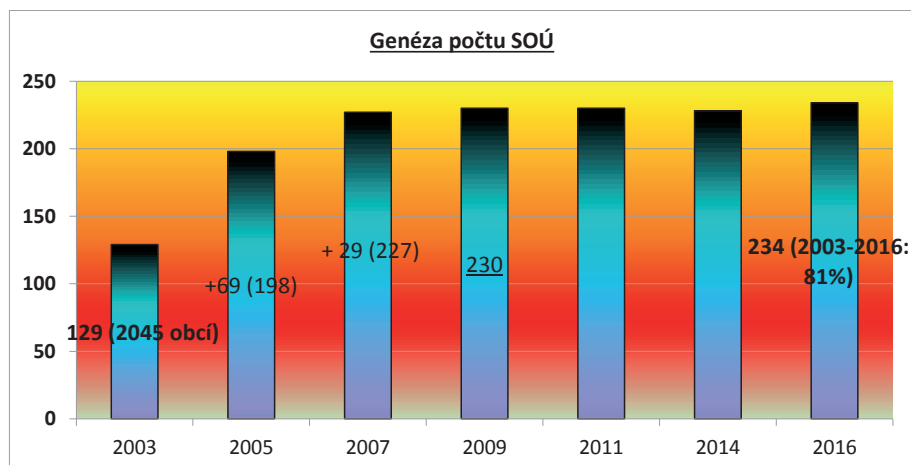
Napriek tomu, že uvedená forma medziobecnej spolupráce je u nás možná od začiatku 90. rokov, musíme konštatovať, že obce spočiatku viac-menej nepociťovali potrebu zriaďovať spoločné obecné úrady za účelom výkonu originálnych kompetencií a význam budovania spoločných obecných úradov sa začal zintenzívňovať až v kontexte reformy verejnej správy, v súvislosti s realizáciou transferu kompetencií z vyššej úrovne na nižšiu, tzn., v súvislosti s decentralizáciou, ktorá práve v užšom zmysle slova predstavuje prenos kompetencií na samosprávnú úroveň. Na druhej strane nemožno abstrahovať ani od konzekvencií tohto procesu, nakoľko samosprávy okrem širokého rámca kompetencií a nových úloh, prevzali na seba aj široký rámec problémov rôzneho charakteru. Dôležité je uvedomiť si, že pri prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy vystupuje obec v mene štátu (a nie vo svojom vlastnom mene), ktorého vplyvy a zásahy nie sú vylúčené. V tomto prípade jej však štát, simultánne s prenesenými kompetenciami, ktoré presúva na samosprávu za predpokladu ich zabezpečenia s vyššou efektívnosťou, prideluje aj finančné prostriedky určené na výkon kompetencií. Skúsenosti z praxe však poukazujú na slabé miesta a medzery v systave mechanizmov vymedzených na naplnenie jednotlivých cieľov komunálnej politiky, ktorá sa mala adaptovať a rozšíriť v súvislosti s transferom kompetencií. Ako jeden z najväčších problémov sa javí nedostatok potrebných finančných zdrojov na plný rozsah realizácie potrieb a úloh obce, ktorý sa najviac dotýka malých obcí do 500 obyvateľov. Zároveň je dôležité si uvedomiť, že nachádzanie riešenia v kumulácii dlhu je iracionálnym východiskom umocňujúcim zadĺženosť obce.

V línii s decentralizáciou kompetencií nemožno odhliadať od primárnej zložky modelu decentralizácie verejnej správy, tzn. od fiškálnej decentralizácie, ktorej ťažisko sa koncentruje na sumu príjmov, ktorými má samospráva disponovať za účelom efektívneho chodu a zabezpečenia verejných služieb a o ktorú ju štát nesmie pripraviť. Už v rámci prvej etapy fiškálnej decentralizácie, v ktorej sa pristúpilo k decentralizácii výdavkovej zložky samosprávnych rozpočtov

na základe zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, došlo k viacerým problémom spätým nielen s výkonom prenesených úloh na základné jednotky miestnych samospráv, ale predovšetkým s ich finančnou náročnosťou (Kováčová, E., 2011). V rámci jej realizácie sa uplatňoval špecifický režim financovania delegovaných kompetencií prostredníctvom decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu, avšak nastavenie systému financovania nekorešpondovalo s európskym štandardom. Počas tohto systému financovania samospráv, ktorý bol pokladaný za prechodný, sa mala vyprofilovať výška potrieb nových samosprávnych subjektov a vybudovať objektívna základňa pre určenie role, resp. podielu, ktorý bude prináležať štátu na financovaní nových kompetencií samospráv (Kozovský, 2005). Medzi jeho základné nedostatky možno zaradiť nezohľadnenie zmeny režimu pri transfere kompetencií zo štátnej správy na samosprávnú úroveň, ako aj absenciu striktných noriem na jednotku výkonu prenášanej úlohy, ktoré by rešpektovali zásadu, že *„objem finančných prostriedkov prenesených s kompetenciou na územnú samosprávu bude zodpovedať objemu, ktorý na plnenie úlohy vynakladala v čase presunu štátna správa“* (Projekt decentralizácie..., 2003, s. 5). Vo všeobecnosti, proces redistribúcie financií v dostatočnej miere nezohľadňoval lokálne špecifiká, čo predstavovalo jednu zo substantiálnych príčin prehlbovania disparít vo finančnej sile regiónov. Rovnako došlo k časovej disharmónii medzi presunom úloh a potrebnými finančnými prostriedkami. Iný problém spočíval v posilnení závislosti samospráv na centrálnej vláde ako aj v eliminovaní motivácie využiť svoj inherentný, endogénny potenciál a pod. Až v roku 2005, v rámci 2. etapy fiškálnej decentralizácie, si zmienené deficity vo finančnej politike samospráv vyžiadali systémové riešenie, resp. zmenu vo financovaní úloh s hlavným zámerom *„stabilizácie finančných zdrojov územných samospráv na viacročné obdobie zmenou fiškálnych vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou tak, aby sa zvýšil podiel územných samospráv na verejných financiách a posilnila ich finančná samostatnosť s dôrazom na efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečenie verejných statkov a služieb pre občanov“* (Kozovský, 2005, s. 97).

Z uvedeného vyplýva, že práve v súvislosti s decentralizáciou sa zintenzívňovala potreba formovať spoločné obecné úrady, tzn., že decentralizáciu možno oprávnene vnímať ako spúšťač, resp. štartér pre formovanie medziobecnej spolupráce, práve prostredníctvom zriaďovania spoločných obecných úradov, nakoľko hlavne malé obce si boli dostatočne vedomé problémov, sťažujúcich ich efektívne fungovanie, či už v podobe nedostatku finančných prostriedkov na výkon kompetencií, nedostatku odborných kapacít, nespôsobilosti odpovedať na potreby svojich obyvateľov či poskytovať služby na adekvátnej úrovni atď. a mali záujem tento stav riešiť práve zriaďovaním spoločných obecných úradov, ktoré sa javili ako efektívnym inštrumentom pre tlmenie uvedených negatívnych aspektov.

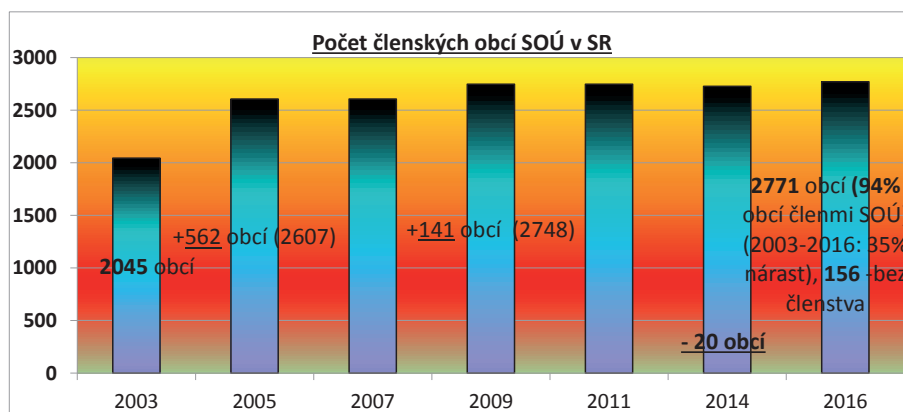
S aspiráciou na zmapovanie počtu spoločných obecných úradov v podmienkach Slovenskej republiky uvádzame graf č. 1:



Graf 1: Genéza počtu spoločných obecných úradov

Zdroj: spracovanie podľa: SLAVÍK V. a kol., 2016. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 2016. 185 s. ISBN 978-223-3553-9.

Interpretácia: Prostredníctvom grafu č. 1, môžeme demonštrovať spočiatku výraznejšie vzrastajúcu tendenciu v zriaďovaní spoločných obecných úradov, tzn., že v roku 2003 bolo evidovaných 129 spoločných obecných úradov, pričom až 2045 obcí bolo zainteresovaných do danej formy medziobecnej spolupráce, čo značí o pomerne vysokom záujme obcí podieľať sa na výkone prenesených kompetencií spoločnou lokálnou správou. Následne k 31. 3. 2004 bolo na území Slovenskej republiky evidovaných 194 spoločných obecných úradov, v rámci ktorých sa podiel združených obcí na celkovom počte obcí pohyboval od najnižšieho podielu 55,1 % (Banskobystrický kraj) až po 86,7 % (Trnavský kraj), pričom zaujímavé a pozitívne hodnotené je to, že ani jeden z krajov neklesol pod podiel 50 %. Uvedený počet sa následne miernym tempom zvyšoval až dosiahol úroveň 234 spoločných obecných úradov evidovaných k roku 2016, čo za mapované obdobie od roku 2003–2016 činí 81 % nárast. V súvislosti s uvedenou genézou sú badateľné dva výraznejšie medziročné nárasty a to v období 2003–2005, kedy počet vzrástol o 69 spoločných obecných úradov, čím sa v roku 2005 dostávame tesne pod hranicu 200 spoločných obecných úradov (presne 198) a druhý miernejší nárast zaznamenávame v období 2005–2007, v podobe prírastku o 29 spoločných obecných úradov. Na druhej strane môžeme pozorovať aj istú stabilizáciu v genéze počtu úradov tohto typu, ktorá nastáva od roku 2009.

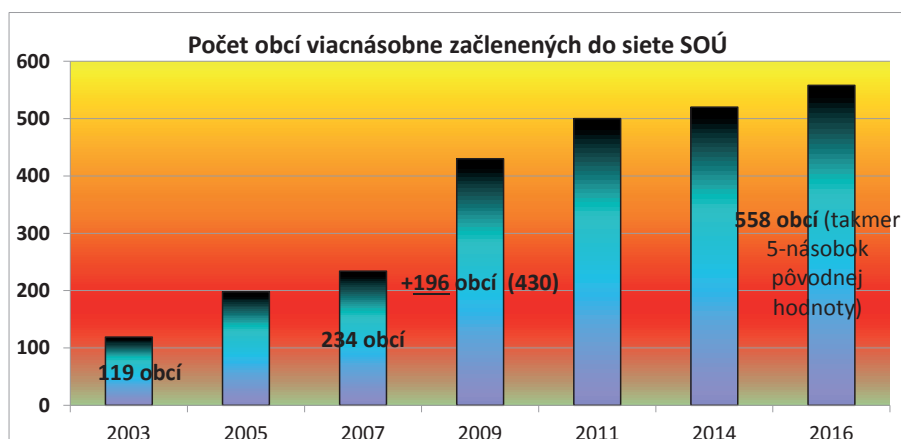


Graf 2: Počet členských obcí zainteresovaných do siete spoločných obecných úradov

Zdroj: spracovanie podľa: SLAVÍK V. a kol., 2016. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 2016. 185 s. ISBN 978-223-3553-9.

Interpretácia: Graf č. 2 je zobrazením počtu členských obcí, tzn. tých územných jednotiek, ktoré sa podieľajú a participujú na medziobecnej spolupráci formou zriaďovania spoločných obecných úradov, pričom podobne ako v prípade predchádzajúceho grafického zobrazenia, nemôžeme konštatovať stabilný, nemenný vývoj, napriek tomu, že v počte členských obcí dominovala viac-menej mierna vzrastajúca tendencia, s výnimkou dvoch období. Predovšetkým k roku 2005 evidujeme najradikálnejší vzrast, nakoľko až 562 nových obcí zahájilo vstup do uvedeného druhu interkomunálnej kooperácie a na druhej strane je viditeľná aj opačná tendencia v podobe poklesu počtu obcí začlenených do siete spoločných obecných úradov a to k roku 2014, kedy došlo síce len k miernemu poklesu, no predsa sa počet obcí zredukoval o 20. Vo všeobecnosti sa počet zainteresovaných obcí zvýšil z 2045 na 2771 k roku 2016, pričom len 156 územných jednotiek bolo k uvedenému roku bez členstva. Je dôležité poznamenať fakt, že celkový počet samosprávnych lokálnych jednotiek dosahoval úroveň 2927, nakoľko do procesu vzniku spoločných obecných úradov mali možnosť zapájať sa aj mestské časti Bratislavy a Košíc.

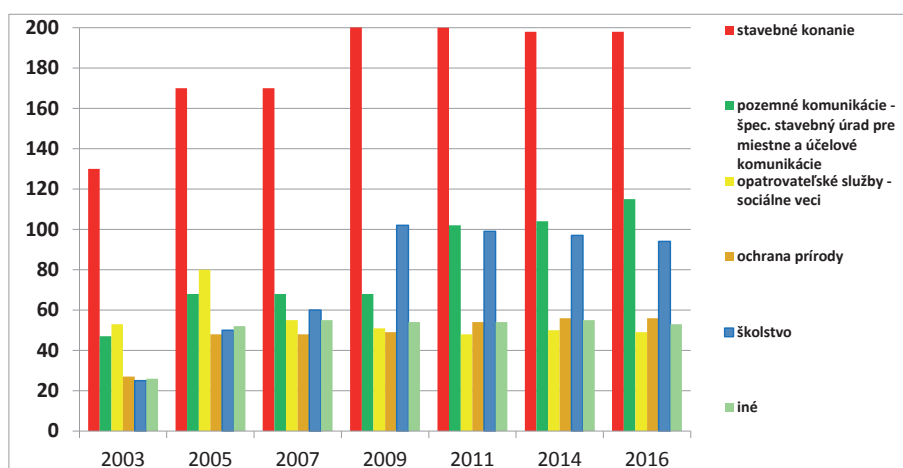
Ďalší graf č. 3 je demonštráciou pomerne zvyčajného javu v podmienkach Slovenskej republiky a tým je duplicitné resp. viacnásobné členstvo obcí v sieti spoločných obecných úradov, čo určitým spôsobom vyvoláva problémy, ktoré sú spojené s realizáciou výkonu správy, nakoľko samosprávy si komplikujú výkon agendy tým, že jednotlivé úlohy sú realizované viacerými spoločnými obecnými úradmi s rôznymi sídlami, namiesto toho, aby sa kompetencie zabezpečovali pod „spoločnou strechou“ jedným úradom s jedným sídlom. Na základe kvantitatívneho vyjadrenia môžeme konštatovať, že počet obcí tohto typu počas mapovaného časového horizontu zaznamenával stúpajúcu tendenciu, pretože zatiaľ čo v roku 2003 sme evidovali 119 obcí s viacnásobným členstvom, k roku 2016 ich počet stúpol až na 558, čo je takmer 5-násobok pôvodnej hodnoty. Najvýraznejší prírastok evidujeme k roku 2009, kedy sa sieť viacnásobne začlenených obcí rozšírila o 196 územných jednotiek a celkový počet tak dosiahol úroveň 430 obcí s viacnásobným členstvom.



Graf 3: Obce s viacnásobným členstvom

Zdroj: spracovanie podľa: SLAVÍK V. a kol., 2016. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 2016. 185 s. ISBN 978-223-3553-9.

Nakoniec uvádzame graf. č. 4, ktorý sumarizuje a porovnáva kompetencie, za účelom, ktorých sa najčastejšie zriaďovali spoločné obecné úrady, pričom možno jednoznačne konštatovať, že vo všetkých obdobiach jasne dominuje oblasť stavebného konania:



Graf 4: Oblasť zriaďovania spoločných obecných úradov

Zdroj: spracovanie podľa: SLAVÍK V. a kol., 2016. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 2016. 185 s. ISBN 978-223-3553-9.

Sumarizáciou vyššie uvedeného možno formulovať závery, že spoločné obecné úrady predstavujú pomerne rozšírenú formu medziobecnnej spolupráce, ktorá predstavuje inštrument, pre tlmenie negatívnych aspektov eskalujúcich hlavne v prípade malých obcí, pričom opäť zdôrazňujeme fakt, že napriek tomu, že táto forma bola v našich podmienkach navrhovaná už na začiatku 90. rokov, až vplyv preneseného výkonu štátnej správy na základné jednotky miestnej samosprávy a s tým vynárajúce sa problémy, iniciovali reálne odštartovanie zriaďovania politicky podporovaných

spoločných obecných úradov. Dôležité je tiež vyzdvihnúť, že medziobecná spolupráca nie je modelom komunálnej reformy, ktorý by anticipoval defragmentované sídelné usporiadanie a vyprofilovanie konsolidovanejšej sídelnej štruktúry s väčšími územnými jednotkami. Otázne teda ostáva, či je medziobecná spolupráca dostatočné riešenie v kontexte existencie malých obcí a pretrvávajúcej lokálnej fragmentácie aj do budúcnosti.

4.2 Zlučovanie obcí ako predpoklad vyprofilovania konsolidovanej sídelnej štruktúry

Otázka zlučovania, ktorá anticipuje defragmentované sídelné usporiadanie a otázka procesu rozdelenia obce, podporujúceho fragmentáciu sú právne upravené zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, a to konkrétne obsahovým znením § 2a, ktorý priznáva dvom alebo viacerým obciam právo zlúčiť sa do jednej obce a taktiež právo obce rozdeliť sa na dve alebo viac obcí, pričom pod vplyvom integračných procesov dochádza k zaniknutiu zlučovaných obcí, čím vzniká nová obec ako výsledok zlúčenia obcí, ktorá je právnym nástupcom každej z nich. Podobný postup platí aj pre prípad procesov rozdelenia obce. Z uvedeného tak vyplýva, že v súlade so zákonným znením vo veci rozdelenia obce zaniká rozdeľovaná obec a zároveň v tomto dôsledku dochádza k vzniku nových obcí (zákon č. 369/1990 Zb.).

Z paragrafového znenia 2a vyzdvihujeme osobitne ods. 5, ktorý definuje podmienky zabráňujúce lokálnej fragmentácii a profilovaniu nových malých obcí, pretože novela zákona o obecnom zriadení (č. 453/2001 Z. z.) určila minimálnu populačnú hranicu, ktorou musí nová obec v prípade záujmu o rozdelenie disponovať. Uvedené tvrdenie možno potvrdiť odvolaním sa na exaktné zákonné definovanie postupu rozdelenia obce, v zmysle ktorého sa „*obec môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec*“ (§ 2a, ods. 5, zákon č. 369/1990 Zb.).

Dôležité je tiež zdôrazniť inštitút miestneho referenda, ako jednej z podmienok realizácie zlúčenia, či rozdelenia obce. V kontexte úvah o komunálnej reforme cestou zlučovania je však bariérou pre účinnú implementáciu integračných procesov napr. formou municipalizácie aj nepriechodnosť miestnych referend, nakoľko v súčasnosti je totiž zlučovanie možné len za podmienky, že by sa v skupine zlučovaných obcí uskutočnili platné miestne referendá, čo zároveň znamená účasť minimálne polovice oprávnených voličov, ktorí by so zlučovaním museli súhlasiť a to súčasne v každej zo zlučovaných obcí. V súvislosti s miestnym referendom sa neraz nastolila otázka o znížení percentuálneho kvóra pre platnosť referenda. Na druhej strane, zástancovia a sympatizanti konsolidovaného územného usporiadania tvrdia, že v prípade rozdelenia obce by za cieľom tlmieť atomizovaný stav bolo vhodnejšie, aby prísne percentuálne kvórum ostalo nedotknuté, pretože ďalšiemu rozdrobovaniu obcí okrem ustanovenia § 2a zákona o obecnom zriadení, v súlade s ktorým sa obec môže rozdeliť, ak nové obce budú mať, okrem iného aspoň 3 000 obyvateľov, bráni aj ustanovenie § 11a zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého s rozdelením obce musia súhlasiť obyvatelia obce v miestnom referende (zákon č. 369/1990 Zb.).

Medzi výrazné a aktuálne zákonné zmeny predpokladajúce modifikáciu územného usporiadania na základe zaniknutia nefunkčných obcí patrí inštitút reagujúci na neexistenciu mechanizmu

riešenia pomerov obcí (hlavne malých obcí), ktoré nie sú spôsobilé vykonávať a zabezpečovať ani základné samosprávne úlohy z dôvodu absencie základných orgánov obce, tzn., že hovoríme o riešení nefunkčných obcí, ktoré sú definované § 2aa a to osobitnou právnou úpravou nazvanou „*pričlenenie obce*“. Novela zákona o obecnom zriadení, s účinnosťou od 1.4.2018 pod nefunkčnými obcami rozumie tie, ktoré po vykonaní dvoch po sebe nasledujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí, nie sú spôsobilé zvoliť si svoje orgány, tzn. zastupiteľský zbor poslancov – obecné zastupiteľstvo ako hlavný kolektívny rozhodovací orgán a starostu obce, ktorý je hlavným reprezentantom obce navonok a najvyšším výkonným orgánom obce. Z dikcie zákona vyplýva, že vláda môže tieto nefunkčné obce pričleniť nariadením, ak sú splnené všetky zákonom uložené podmienky pre tento proces.

V danom paragrafovom znení je presne vymedzený postup pričlenenia obce bez orgánov (nefunkčnej obce) k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, pričom celý proces musí byť podmienený súhlasným stanoviskom susediacej obce, ku ktorej sa má nefunkčná obec pričleniť. Z uvedeného jasne vyplýva, že územnú zmenu je možné vykonať len ak s tým susediaca obec, ktorá je lokalizovaná v tom istom okrese ako nefunkčná obec, súhlasí.

V celom procese zohráva dôležitú úlohu okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nefunkčná obec nachádza, nakoľko ten na podnet ministerstva zvolá zhromaždenie obce bez obligatórnych orgánov za účelom prerokovania postupu o pričlení sa k susediacej obci a vyhotoví o tom písomný záznam. Následne vyzve susediacu obec k vyjadreniu sa, tzn., či súhlasí alebo nesúhlasí s procesom pričlenenia nefunkčnej obce. V prípade záporného stanoviska ešte nie je celý proces zablokovaný, nakoľko okresný úrad má právo písomnou formou vyzvať ďalšiu susediacu obec k zabezpečeniu súhlasu. Samozrejme táto alternatíva je možná len ak má nefunkčná obec viac susediacich obcí. Naopak ak s tým susediaca obec súhlasí, potom okresný úrad spolu s potrebnou dokumentáciou (tzn. so záznamom zo zhromaždenia nefunkčnej obce a s dokladom o súhlasnom stanovisku susediacej obce s pričlením nefunkčnej obce), predloží ministerstvu návrh na pričlenenie, čím nefunkčná obec zaniká a susediaca sa stáva jej právnym nástupcom (zákon č. 369/1990 Zb.).

Otázne je, či predstavené paragrafové znenie aj v skutočnosti napĺňa zámer riešenia problematiky nefunkčných obcí. V zmysle zákona totiž vláda môže pričleniť obec nariadením, z čoho vyplýva, že jej nie je uložená povinnosť pričleniť nefunkčnú obec k susediacej, pričom opäť zdôrazňujeme potrebu vyjadrenia súhlasného stanoviska susediacej územnej jednotky. V prípade, že žiadna zo susediacich obcí nesúhlasí, tak z dikcie zákona zároveň rezultuje, že nemôže byť zrealizovaný zámer tohto ustanovenia. Za zmienku stojí aj definovanie nefunkčnej obce, nakoľko podľa aktuálnej právnej úpravy je nefunkčnou tá obec, ktorá nemá ani starostu ani poslancov obecného zastupiteľstva. Čo ale v prípade ak má zvolený len jeden z obligatórnych orgánov a druhý absenťuje? Preto by bolo vhodné uvažovať aj o vymedzení nefunkčnej obce ako tej územnej jednotky, ktorá nemá zvolený čo i len jeden z zákona stanovených obligatórnych, samosprávnych orgánov.

V kontexte implementácie komunálnej reformy cestou zlučovania sa akcentuje na potrebu profilovania väčších územných jednotiek, čo zároveň smeruje k modifikácii sídelnej štruktúry v dôsledku redukcie malých obcí. Ak sa pozrieme do európskeho, či celosvetového rámca, potom možno konštatovať, že viaceré krajiny zahájili komunálnu reformu, ktorá prebiehala rôznym spôsobom, v rôznych časových horizontoch, pričom niektoré krajiny zvolili metódu jednorazovej komunálnej reformy (napr. Litva), iné zahájili sukcesívny, etapovitý proces eliminácie počtu obcí,

avšak sprievodným znakom zmienených procesov bolo vo väčšine prípadov zoštiehnenie lokálnej konfigurácie a vyformovanie racionálnejšieho, konsolidovaného územného usporiadania.

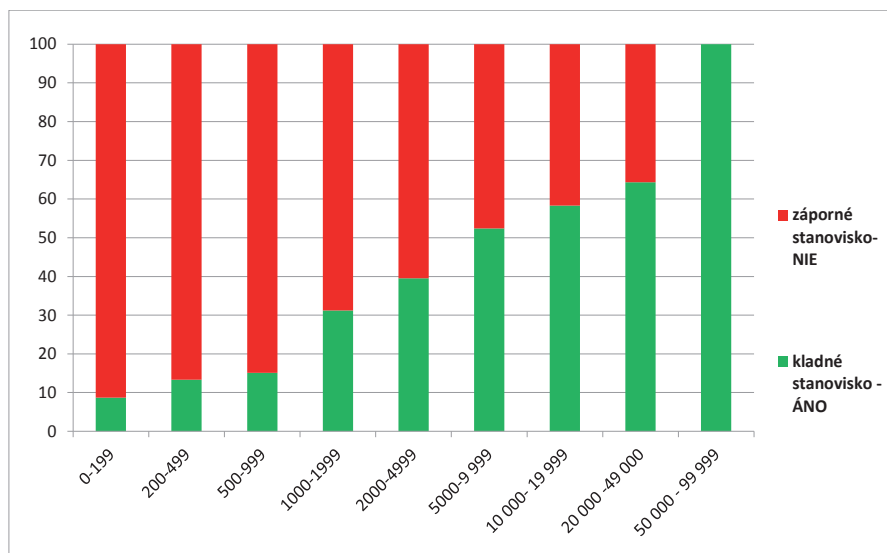
Aj v podmienkach Slovenskej republiky existuje skupina zástancov implementácie modelu komunálnej reformy napr. podľa vzoru dánskej municipalizácie. Dánsko sa častokrát označuje za učebnicový príklad a inšpiratívny model pre fragmentovanú sídelnú štruktúru Slovenskej republiky, nakoľko uvedené krajiny sú porovnateľné tak z populačného aspektu ako aj aspektu rozlohy, no na druhej strane nemožno abstrahovať od dôležitých faktorov akými sú napr. georeliéf, kultúra, úroveň dopravnej infraštruktúry a iné aspekty, ktoré sú podstatne diferentné. V súvislosti s municipalizáciou možno rozlišovať:

- a) model koordinovaný zhora, kedy hovoríme o tzv. centralizovanom alebo administratívnom modeli, pričom z časového hľadiska ide o najrýchlejší postup, kedy exekutíva predloží konkrétny plán zlučovania, ktorý sa v praxi uskutoční zvyčajne v priebehu 1 volebného obdobia,
- b) okrem centrálneho modelu, rozlišujeme aj dobrovoľnú formu municipalizácie, ktorá je z hľadiska tempa priebehu relatívne pomalá, nakoľko kritériá pre municipalizáciu síce určí centrálna úroveň, avšak samotný proces ostáva na vôli jednotlivých samospráv,
- c) v stredne rýchлом časovom intervale prebieha zmiešaný spôsob municipalizácie, kedy parlament a vláda nielenže schvália primárne kritériá, rámce a určia časové rozmedzie, v rámci ktorého má dôjsť k zlučovaniu predmetných miestnych samospráv „zdola,“ ale disponujú aj právom rozhodnúť o zlúčení v prípade ak dotknuté obce nie sú spôsobilé naplniť podmienku zlúčenia dobrovoľnou formou (Nižňanský, 2004).

Zlučovanie obcí je v porovnaní s doposiaľ realizovanou medziobecnou spoluprácou výrazne radikálnejším riešením anticipujúcim konsolidáciu lokálnej štruktúry, pričom v prípade vôle implementovať komunálnu reformu prostredníctvom zlučovania je nesmierne dôležité pojednávať o konzekvenciách daného postupu a to nielen v zmysle vyzdvihovania pozitív rezultujúcich z uvedeného modelu, ale predovšetkým identifikovania nepriaznivých aspektov ako dôsledkov eventuálneho zlučovania. Len takýmto spôsobom je možné prednastaviť a vopred pripraviť podmienky tak, aby sa v čo možno najvyššej miere zabránilo možným neželaným dôsledkom. V neposlednom rade je dôležité zaangažovať do celospoločenskej diskusie samotné miestne samosprávy, tzn. vypočuť si názory a postoje „zdola“ nakoľko ide o proces, ktorý by sa priamo dotýkal obyvateľov miest a obcí. Preto s aspiráciou preinterpretovať nálady hlavných reprezentantov miest a obcí a vyvodiť vlastné stanovisko vo vzťahu k otázke riešenia lokálnej fragmentácie do budúcnosti sa budeme odvolávať na už zrealizovaný výskum¹ prostredníctvom online vytvoreného dotazníka, ktorý bol elektronicky rozposielaný 2927 miestnym samosprávam, resp. konkrétne bol adresovaný starostom, primátorom a jeho hlavným zámerom bolo vyhodnotiť postoje reprezentantov miest a obcí k celoplošnej integrácii obcí vrátane dopadov, či už pozitívnych alebo negatívnych. Z 950 kompletne vyplnených dotazníkov sa 748 respondentov vyjadrilo proti zlučovaniu, pričom v dominantnej miere prevažovala neochota zlučovať sa v prípade starostov vidieckych obcí (viššie 80 %) a na druhej strane simultánne so zväčšujúcou sa, resp. s populačne rozrastajúcou sa veľkosťou obce (od 5000 obyvateľov) narastal aj záujem o zlučovacie procesy, tak ako to demonštruje graf č. 5, uvedený na ďalšej strane.

1 Výskum bol zrealizovaný skupinou odborníkov z Katedry humánnej geografie a demografie, PriF UK.

Následne sa odporcovia komunálnej reformy prostredníctvom zlučovania (748 respondentov) zamerali na hodnotenie série konkrétnych záporných aspektov, (na základe voľby z ponúkaných odpovedí: „určite áno,“ „skôr áno,“ „neviem,“ „skôr nie,“ „určite nie“) pričom jednotlivé aspekty boli inkorporované do 6 zastrešujúcich panelov, tak ako uvádzame v tabuľke č. 1.



Graf 5: Vzrastajúca ochota zlučovania obcí s narastajúcou populačnou veľkosťou obce

Zdroj: spracovanie podľa: KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V. – MATIAŠOVÁ, M. – FILA, R. 2016. Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In *Sociológia 2018*, Vol. 50, č. 4, ISSN 1336-8613, s. 448–481.

Tabuľka 1: Hodnotené negatívne aspekty ako konzekvencie zlučovacích procesov

Panel	Konkrétne aspekty panelu		
1. Fungovanie miestnej komunity	Strata miestnej identity	Symbolická strata	Problém etnickej identity
2. Prístup k miestnej správe	Vzdialenosť nového úradu	Problém obmedzenosti z dôvodu nedostatočnej infraštruktúry	
3. Napätie v municipalitách	Nárast napätia v nových municipalitách	Zakorenená, tradičná rivalita medzi susednými územnými jednotkami	
4. Inštitucionálne problémy	Diskriminácia, podprezentácia v prípade menších častí	Posilnenie inštitúcií vládnucej strany	Nezáujem o angažovanosť a participáciu obyvateľov v obci
5. Volebné správanie	Akýkoľvek dopad zlučovania na volebné správanie		
6. Ekonomické problémy	Úspory z rozsahu	Zadlžovanie obce	Rivalita o zdroje

Zdroj: spracovanie podľa: KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V. – MATIAŠOVÁ, M. – FILA, R. 2016. Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In *Sociológia 2018*, Vol. 50, č. 4, ISSN 1336-8613, s. 448–481.

Z kvantitatívneho vyhodnotenia výsledkov výskumu možno konštatovať, že:

- najviac respondentov (viac ako 17 %) sa nevedelo vyjadriť k ekonomickým dôsledkom vyvolaným integráciou obcí (a to konkrétne k aspektu zadlžovania obce),
- v rámci vzájomného porovnania jednotlivých panelov ako celkov: najviac respondentov (takmer 87 %) predpokladá, že v dôsledku zlučovania sa zhorší prístup k miestnej správe (t. j. panel č. 2), v rámci čoho bol hodnotený práve atribút vzdialenosti nového úradu, ktorý by mohol byť lokalizovaný príliš ďaleko od niektorých častí, čo by predstavovalo problém predovšetkým pre poproduktívnu, staršiu časť obyvateľstva, ktorá by sa musela dopraviť k sídlu úradu, čo v prípade častí s nedostatočne rozvinutou infraštruktúrou výrazne komplikuje danú situáciu,
- v rámci vzájomného zhodnotenia jednotlivých konkrétnych negatívnych konzekvencií zlučovania sa najviac respondentov (takmer 80 %, cca 600 respondentov) obáva straty miestnej identity (t. j. aspekt zastrešený panelom č. 1 – fungovanie miestnej komunity),
- výrazné hodnoty okrem obavy zo straty miestnej identity a atribútov integrovaných do panelu zhoršujúceho sa prístupu k miestnej správe vykazoval aj atribút rivality o zdroje (panel č. 6 – ekonomické problémy), nakoľko takmer 70 %, cca 500 respondentov je názoru, že boj o zdroje medzi zlučovanými obcami bude jedným z hlavných nepriaznivých dôsledkov vyprofilovania defragmentovaného lokálneho usporiadania formou zlučovania,
- podobný číselný ukazovateľ – takmer 70 % respondentov považuje za markantný problém stratu záujmu občanov participovať na obecnom živote (t. j. panel č. 4 – inštitucionálne problémy), čo je predpokladom oslabenia fungujúcej demokracie a tiež sa cca 500 respondentov vyslovilo za zintenzívňujúce a eskalujúce napätie v nových municipalitách (t. j. panel č. 3 – napätie v municipalitách).

Sumarizáciou uvedených negatívnych aspektov dotýkajúcich sa zlučovania môžeme v kvalitatívnej rovine formulovať niekoľko argumentov, prečo sa predovšetkým malé územné jednotky zlučovaniu bránia:

- a) územné jednotky majú strach zo zániku a z úplného vymiznutia z mapy Slovenska,
- b) obyvatelia obcí nemajú dobré skúsenosti s integračnými procesmi prebiehajúcimi pred r. 1989 a už vôbec nie sú ochotní akceptovať direktívne riadenie „zhora“,
- c) zlučovanie mnohým evokuje cestu návratu k socialistickému budovaniu strediskových obcí – zintenzívňujú sa obavy vo vzťahu k prerozdeľovaniu a centralizovaniu financií do jednej z obcí,
- d) strach malých obcí z možného nadradovania a uprednostňovania záujmov ako aj potrieb väčšej územnej jednotky,
- e) obyvatelia sú zomknutí a spätí so svojou obcou a uprednostňujú vlastných komunálnych reprezentantov,
- f) zlučovanie by smerovalo k nárastu konfliktov medzi obyvateľmi, k zhoršeniu podmienok pre miestnu demokraciu.

Na druhej strane nemožno abstrahovať od názorov sympatizantov implementácie komunálnej reformy prostredníctvom zlučovania. Z 950 respondentov sa 202 vyjadrilo kladným spôsobom k riešeniu fragmentovanej sídelnej štruktúry prostredníctvom zlučovania obcí, pretože predpokladaný výsledok v podobe vytvorenia väčších, silnejších municipalít by smeroval k:

- nárastu celkovej efektivity realizovaných úloh, vykonávaných kompetencií,
- nárastu kvality služieb poskytovaných obyvateľom,
- profesionálnejšiemu výkonu úloh a plneniu funkcií,
- lepšiemu technickému vybaveniu,
- k zníženiu nákladov,
- k vyššej odbornosti,
- k väčšej úspešnosti pri žiadaní o dotácie, granty a pod.

V kontexte uvedeného je dôležité poznamenať, že sympatizanti realizácie komunálnej reformy cestou zlučovania nepreferujú celoplošné zlučovanie obcí, nakoľko dominujú názory, že zlúčeniu by mali podliehať len isté veľkostné kategórie obcí, ktoré sa však v presnom číselnom vyjadrení rozchádzali, čo možno demonštrovať prostredníctvom názoru o integrácii územných jednotiek pod 100 obyvateľov, pod 200 obyvateľov, pod 300 či pod 500 obyvateľov. Absencia jednotnosti názorov sa viazala aj na definovanie optimálnej veľkosti municipality, nakoľko sa hodnota pohybovala od pomerne širokého rozpätia, t. j. od 250 do 100 000 obyvateľov, pričom najčastejšie uvádzanými odpoveďami bola veľkosť minicpality na úrovni 1000 alebo 5000 obyvateľov, čo v konečnom dôsledku vytvára predstavu o formovaní tzv. mikro-municipalít v podmienkach Slovenskej republiky.

Na záver je potrebné poznamenať, že aj časť sympatizantov komunálnej reformy cestou zlučovania predpokladá, že zlučovanie by prinieslo negatíva (28,7 %) predovšetkým v podobe formovania strediskovej obce. Vychádzajúc z interpretácie uvedených výsledkov a názorov starostov obcí a primátorov miest môžeme konštatovať, že:

- zlučovanie síce sprevádzajú územné zmeny v zmysle predpokladu konsolidovanejšieho racionálnejšieho územného usporiadania s väčšími municipalitami, ale uvedený proces je v dominantnej miere odmietaný miestnymi samosprávami, nakoľko z 950 respondentov až 85 % zastáva názor, že je žiaduce uprednostniť medziobecnú spoluprácu pred zlučovacím procesmi,
- dokonca aj respondenti, ktorí sa súhlasným stanoviskom vyjadrili k integračným procesom, konštatovali, že preferujú zlučovanie kompetencií úradov, tzn. budovanie siete spoločných obecných úradov, čo nás privádza k zamysleniu, že je potrebné dôslednejšie informovať o podstate zlučovacích procesov, tak aby boli pochopené v pravom zmysle slova a nie stožňované s formou medziobecnej spolupráce.

Záver

Existujú viaceré empirické štúdie, ktoré potvrdzujú, že košatý systém verejnej správy a s tým súvisiaca územná fragmentácia obcí predstavujú bariéru pre efektívne fungovanie samosprávnej úrovne. Podstatné je preto neodkladať viac problémy prehlbujúce sa na najnižšej úrovni verejnej správy, ktoré ovplyvňujú fungovanie celého systému a prioritne sa orientovať na posilnenie potreby vážnych diskusií o implementácii skutočnej komunálnej reformy. Je totiž viac než žiaduce zodpovedným prístupom zväziť pozitíva ako aj negatíva prameniace z už uskutočnených zahraničných konsolidačných reforiem a za cieľom formovania racionálnej lokálnej konfigurácie nezabúdať ani na fakt, že prekopírovanie konkrétneho spôsobu bez modifikácie na charakter danej krajiny nie je zárukou finálneho úspechu.

V kontexte lokálnej fragmentácie totiž neexistuje jednoznačné stanovisko, pretože tak ako existujú kladné a záporné stránky malých územných jednotiek, existujú aj pozitíva a negatíva väčších obcí. V každom prípade je nevyhnutné realizovať akékoľvek zmeny s ohľadom na rešpektovanie vôle miestnych samospráv a v prípade smerovania komunálnej reformy cestou doposiaľ nevítaných zlučovacích procesov, nastaviť podmienky tak, aby sa odstránili predpoklady na formovanie strediskovej obce, či uprednostňovanie záujmov a preferencií väčšej časti. Kľúčovým by sa malo stať hľadanie motívov a stimulov ako inšpirovať problémové obce, aby si zvolili cestu dobrovoľného zlučovania bez potreby rozhodnúť „zhora,“ nakoľko by si uvedomili vážnosť pretrvávajúceho stavu územnej rozdrobenosti a implementáciou zodpovedných krokov by tak dopomohli efektívnemu systému verejnej správy.

Literatúra

- HERTZOG, R. 2010. Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, 2010. ISBN 978-963-9719-16-3, s. 285–308
- IŠTOK, R., KLAMÁR, R., 2005. Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziobecnej spolupráce. In *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae. Geographica*. Bratislava: UK, 2005. ISBN 80-223-2144-3, s. 221–228
- IVANIŠEVIČ, S. 2006. Territorial Basis of Local Self-Government (Teritorijalna osnova lokalne samouprave). In *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet, 2006. ISBN 953-7083-07-1, s. 219
- KLIMOVSKÝ, D. 2009a. Nerovnosť obcí v európskom porovnaní. In *Verejná správa*. ISSN 1335-7883, 2009, č. 119, s. 21–23
- KLOBUČNÍK, M. – BAČÍK, V. – MATIAŠOVÁ, M. – FILA, R. 2016. Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In *Sociológia 2018*, Vol. 50, č. 4, ISSN 1336-8613, s. 448–481
- KONEČNÝ, B., KONEČNÝ, S. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5
- KOZOVSÝ, D. 2005. Otvorené otázky fiškálnej decentralizácie v SR. In *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, 2005. ISBN 80-89149-06-5, s. 96–102
- NIŽŇANSKÝ, V. 2004. *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*. [online]. 2004. 57 s. [cit. 2018-09-09.] Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/subory/komun__lna_reforma.pdf>
- Projekt decentralizácie verejnej správy pre obdobie rokov 2003–2006
- SLAVÍK V. a kol., 2016. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 2016, 185 s. ISBN 978-223-3553-9
- SWIANIEWICZ, P. 2002. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services: International Context and Theoretical Framework. In *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, 2002. ISBN 963- 9419- 45-1, s. 1–30
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

5. ĽUDSKÝ KAPITÁL V EKONOMIKE A VEREJNEJ SPRÁVE AKO KLÚČOVÝ FAKTOR ZMIEN¹

Rastúca premenlivosť trhov, skracovanie životných cyklov výrobkov, rastúca zložitosť výrobkov, zosilňujúci sa vplyv globálnych dodávateľských reťazcov. To je len zlomok súčasných výziev ekonomík sveta. V tomto prostredí sa firmy snažia byť pružnejšími, lacnejšími a rýchlejšími. Podstatná časť firiem na Slovensku však nemá nastavené procesy v režime digitálneho podniku. V podnikoch vládne digitálny Babylon, čo znamená, že existuje množstvo rôznych dát a dátových systémov v rôznej štruktúre, ktoré je potrebné spracovať a využiť tak, aby prinášali rozvoj firmy. Inteligentná výroba si už však postupne náchadza cestu do našich podnikov tým, že stroje budú stále „múdrejšie“, práca vo výrobných linkách sa bude zušľachťovať a humanizovať. Jednoduché manuálne úkony vymiznú. Zamestnanci budú koordinátori, ktorí zabezpečujú hladkú výrobu a zasiahnu len vtedy, keď ich stroj vyzve k akcii. Flexibilita bude kľúčovým faktorom úspechu.

Staré modely industrializácie dožívajú. Generovanie zisku a realizácia rastu sa bude musieť riešiť s ohľadom na dlhodobé hľadisko, napríklad tým, že sa nájdu spôsoby ako sa vysporiadať s obmedzeniami v oblasti energetiky, zdrojov, životného prostredia, a sociálnych a ekonomických dopadov. Inteligentná a inovatívna výroba bude znižovať spotrebu energie, pomáhať firmám udržať svoje podnikanie so súčasnými i novými obchodnými modelmi, a využívať nové technológie na výrobu na celom svete.

Náhrada práce človeka digitalizáciou povedie k rastu podielu kapitálu na príjmoch a naopak poklesu podielu práce na úkor pracovníkov. V Európe chýba v priemysle kvalifikovaná pracovná sila a navyše nastal populačný pokles (napr. odhaduje sa, že v roku 2030 sa v Nemecku asi o 20 % zníži počet pracovníkov v produktívnom veku oproti súčasnosti), takže pokles dopytu po pracovníkoch je skôr vítaný. Rozhodujúcim faktorom úspešnosti firiem sa stáva skôr talent pracovníkov, než fyzický kapitál. To bude viesť na pracovných trhoch k stále oddeľujúcim sa segmentom „nízka zručnosť a vedomosti / nízky plat“ a „vysoká zručnosť a vedomosti / vysoký plat“, čo povedie k zvyšovaniu sociálneho napätia. Nahradenie zamestnancov technológiami bude v konečnom dôsledku viesť k čistejším, bezpečnejším a užitočnejším pracovným miestam. Nespokojnosť môže byť tiež spôsobená prenikaním digitálnych technológií a dynamikou odovzdávania informácií typickou pre sociálne médiá.

1 Táto kapitola je čiastkovým výstupom riešenia projektu VEGA MŠ SR č. 1/0609/16. „Skúmanie koncepcií systémov riadenia ľudských zdrojov vo vzťahu na špecifiká biznis modelov súčasných konkurencieschopných organizácií európskeho hospodárskeho priestoru.“

5.1 Ľudský kapitál

Ľudský kapitál reprezentujú všetky praktické vedomosti, získané zručnosti a schopnosti osoby, ktoré zabezpečujú zvýšenie jej produktivity. OECD (1998, in Dobeš, 2003) ľudský kapitál definovala ako „vedomosti, zručnosti, schopnosti a ďalšie charakteristiky jedinca, ktoré sú relevantné pre ekonomickú aktivitu“. Jandourek (Jandourek, 2001) ľudský kapitál definuje ako „schopnosti osôb, ktoré priamo prispievajú k vytváraniu zisku“. Gajdoš (Gajdoš, 2001) ho poníma ako „ľudí, ich sociálno-demografické charakteristiky a kvality, vzdelanie, zručnosť, tvorivosť, ako zdroj ich produktívnych schopností, kvalifikovanosť“. Fukuyama (Fukuyama, 2005) za ľudský kapitál považuje „zručnosti a vedomosti, ktoré nosíme v hlave“. Ľudský kapitál je determinantom ekonomického rastu a je teda zároveň nezanedbateľnou súčasťou technologického pokroku v rámci štvrtej technologickej revolúcie. Vplyv na jeho formovanie má výchova, vzdelanie, ako aj kultúrne prostredie, v ktorom sa osoba nachádza. Pozitívne zasahuje do kvality života spoločnosti.

Ľudský kapitál je teda stav kompetencií, vedomostí, kreativity, sociálnych a osobnostných čŕt, zakotvených v schopnosti vykonávať prácu tak, aby produkovala ekonomickú hodnotu. Z makroekonomického hľadiska je to celkový ekonomický pohľad na človeka, pôsobiaceho v rámci ekonomiky. V skorých ekonomických teóriách sa pokladala pracovná sila za jeden z troch výrobných faktorov. Rovnako ako pozemky, sa ľudský kapitál stal uznávaný spolu s prírodným kapitálom a aktívami. Ľudské faktory výroby záviseli od jednoduchšej mechanickej analýzy ľudského kapitálu. V modernej technicko-finančnej analýze, sa pojem „vyvážený rast“ vzťahuje k cieľu rovnakého rastu ľudských schopností a fyzických aktív, ktoré produkujú tovary a služby. Predpoklad, že práca alebo pracovná sila mohli byť ľahko modelované, sa začal oslabovať v päťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia, kedy v najvyspelejších krajinách na svete terciárny sektor, ktorý požadoval kreativitu, začal produkovať viac, ako vyrábala sekundárny sektor.

Podľa Dobeša (Dobeš, 2003) zo štúdií, venovaných vzťahu ľudského kapitálu a ekonomiky, vyplýva niekoľko významných charakteristík ľudského kapitálu s ohľadom na makroekonomické i mikroekonomické potreby štvrtej technologickej revolúcie:

1. Ľudský kapitál sa prejavuje predovšetkým v produktivite práce,
2. spojitom medzi ľudským kapitálom a ekonomickou výkonnosťou sú inovácie,
3. najefektívnejším zhodnotením ľudského kapitálu je export,
4. ľudský kapitál priamo ovplyvňuje adaptačnú schopnosť jednotlivcov prijímať zmeny v socio-ekonomickom prostredí a technológiách,
5. ľudský kapitál je neprenositelný, na druhej strane však ľudský kapitál rodičov sa výchovou prenáša na deti,
6. návratnosť ľudského kapitálu je dlhodobá,
7. množstvo ľudského kapitálu v spoločnosti ovplyvňujú predovšetkým školy, vedecké pracoviská a vzdelávacie inštitúcie,
8. benefitom, ktorý jedinec získava z jeho ľudského kapitálu je mzda,
9. a zo štúdie o vzťahu ekonomiky a ľudského kapitálu v 209 krajinách za roky 1970–1995 vyplýva konštatovanie o korelácii úrovne ľudského kapitálu a výšky HDP.

Práve preto sa oveľa väčšia pozornosť venuje faktorom, ktoré vedú k úspechu, pokiaľ ide o ľudské konanie. Skúma sa úloha vedenia a talentu. Veľmi často sa v ľudskom kapitále sleduje aj sociálny kapitál, ktorý sa chápe ako súčet sociálnych väzieb a vzťahov, spolu s mnohými synonymami ako hodnota značky, sociálna súdržnosť a sociálna odolnosť a s tým súvisiace pojmy, ako

sú celebrity alebo sláva. Na rozdiel však od talentu, ktorý sa individuálne vyvinul, ktorý nemožno preniesť na ostatných bez ohľadu na úsilie, a na rozdiel od tých aspektov, ktoré môžu byť v súvislosti s ľudským kapitálom prenesené alebo naučené. V roku 2010, OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj) vyzvala vlády vyspelých ekonomík, aby prijali opatrenia na zvýšenie inovácie a vedomostí v oblasti produktov a služieb, ako cestu k pokračujúcej ekonomickej prosperite. Medzinárodná politika tiež často rieši odliv ľudského kapitálu, čo je vlastne odliv nadaných, alebo preškolených osôb z krajiny, ktorá do nich investovala, do inej krajiny, ktorá ťaží z ich príjmu bez toho, aby do nich investovala.

5.2 Historický kontext konceptu ľudského kapitálu

V 18. storočí schopnosti a znalosti jedinca bez finančných alebo materiálnych zdrojov nemali veľkú hodnotu. Neboli vhodné podmienky ich využitia, nakoľko sa vyrábalo s použitím veľkého množstva fyzickej práce. Spôsoby riadenia ľudí neboli potrebné, keďže väčšinou majiteľ finančných a materiálnych zdrojov riadil aj ľudí. Len v niektorých prípadoch boli projekty riadené platenými zamestnancami, ktorí mali na starosti rozdeľovanie práce, evidovanie a výplatu miezd.

Až neskôr, v 50. a 60. rokoch 20. storočia sa začal formovať koncept ľudského kapitálu. Ako prvý na to poukázal Theodore W. Schultz, ekonóm chicagskej školy, ktorý získal Nobelovu cenu za ekonómiu. Neskôr sa pridal ku konceptu ľudského kapitálu Gary S. Becker, keď určil dve hlavné možnosti získavania znalosti a schopnosti, teda budovania ľudského kapitálu. Prvá etapa začína pri samotnom vzdelávacom procese na školách. Druhá etapa pokračuje priamo v zamestnaní. Rozlišoval všeobecnú formu získavania poznatkov a zručností, ktoré sa dajú všeobecne využiť. Ako druhá bola podľa Beckera špecifická forma, ktorá využívala už získané poznatky a zručnosti v konkrétnej praxi (Becker, 1962). V sedemdesiatych rokoch 20. storočia sa objavila aj rozsiahla kritika teórie ľudského kapitálu.

Mnohí autori zaoberajúci sa vzťahom ľudského kapitálu a ekonomického rastu jednoducho stotožňujú ľudský kapitál so školským vzdelávaním (Gould, Ruffin, 1995, Gundlach, 1995, Benhabib, Spiegel, 1994).

Napokon môžeme definovať ľudský kapitál ako jeden z determinantov ekonomického rastu popri pôde, práci, hmotnom kapitále a technologickom pokroku (Mankiw, Romer, Weil, 1992, Maudos, Pastor, Serrano, 1999, Hers, 1998, Zeng, 1997). Lucas (Lucas, 1988) zdôrazňuje úlohu ľudského kapitálu ako motora dlhodobého ekonomického rastu. Z našich autorov napríklad Čaplánová (Čaplánová, 1999, s. 42), Lisý (Lisý, 1999, s. 21) označujú pojmom ľudský kapitál „súhrn vrodenných a nadobudnutých schopností a vedomostí, ktorými ľudia disponujú“.

5.3 Prístupy k ľudskému kapitálu

Definície ľudského kapitálu sa u väčšiny autorov dajú rozdeliť do dvoch častí – zdrojov ľudského kapitálu a jeho využitia. V užšom poňatí sa za zdroj ľudského kapitálu považuje iba formálne vzdelanie a za využitie z toho plynúce ekonomické príjmy. V širšom poňatí na ľudský kapitál vplýva celková výchova človeka, vplyv všetkých typov vzdelania a celej kultúry. Výstupmi ľudského kapitálu sú nielen ekonomické ale i psychické, zdravotné a sociálne zisky.

Pre potreby príspevku definujeme ľudský kapitál podniku, spoločnosti alebo ekonomiky ako súhrn ľudského kapitálu všetkých jej členov, t. j. ako súhrn všetkých znalostí, zručností, kvalifikácií, vzorcov správania, hodnôt a motivácií, ktoré sa v podniku, spoločnosti alebo v ekonomike nachádzajú.

Pojem ľudského kapitálu má väčší význam v krajinách s prebytkovou pracovnou silou. Tieto krajiny sú prirodzene obdarené väčším množstvom pracovnej sily vďaka vysokej pôrodnosti v danom prostredí. Nadbytočná pracovná sila v týchto krajinách je k dispozícii vo forme ľudských zdrojov vo väčšej miere, než hmotný zdroj kapitálu. Tieto ľudské zdroje môžu byť transformované do ľudského kapitálu s efektívnymi vstupmi ako vzdelanie, zdravie a morálne hodnoty. Transformácia surových ľudských zdrojov na vysoko produktívne ľudské zdroje je procesom ľudského kapitálu. Problém nedostatku hmotného kapitálu, v krajinách s prebytkovou pracovnou silou, môže byť vyriešený zvyšovaním tvorby ľudského kapitálu, vďaka súkromným i verejným investíciám národných ekonomík do školstva a zdravotníctva. Hmotný finančný kapitál je účinným nástrojom na podporu ekonomického rastu hospodárstva. Nehmotný ľudský kapitál, na druhej strane, je nástrojom na podporu komplexného rozvoja hospodárstva, pretože ľudský kapitál priamo súvisí s ľudským rozvojom. Organizácia Spojených národov – OSN zverejnila v rôznych krajinách Správu o ľudskom rozvoji s cieľom vyhodnotiť mieru ľudského kapitálu v týchto krajinách. Štatistickým ukazovateľom odhadu stupňa ľudského rozvoja je Index ľudského rozvoja HDI (Human Development Index). Je to kombinácia «Indexu priemernej dĺžky života», «Indexu vzdelávania» a «Indexu príjmov». Index priemernej dĺžky života, ukazuje úroveň zdravia obyvateľov v krajine. Index vzdelávania ukazuje úroveň vzdelania a gramotnosti a Index pomeru populácie a príjmov ukazuje životnú úroveň obyvateľstva. Ak všetky tieto indexy majú rastúci trend, odráža sa to v rastúcom trende HDI. Ľudský kapitál sa rozvíja s kvalitou zdravotníctva, školstva a životnej úrovne. Preto jednotlivé zložky HDI – Index priemernej dĺžky života, Index vzdelávania a Index príjmov – priamo súvisia s formovaním ľudského kapitálu v rámci ekonomiky a hospodárstva. HDI je ukazovateľom pozitívnej korelácie medzi ľudským kapitálom a ekonomickým rozvojom. Ak sa HDI zvyšuje, je tu vyššia miera ľudského kapitálu v reakcii na vyššiu úroveň vzdelania a zdravia. Rovnako, ak HDI rastie, príjmy na hlavu v hospodárstve sa taktiež zvyšujú. Implicitne, HDI ukazuje, že čím vyšší je ľudský kapitál vďaka dobrej úrovni zdravotníctva a vzdelania, tým vyšší je príjem na hlavu hospodárstva. Tento proces ľudského rozvoja je silným základom kontinuálneho procesu dlhodobého ekonomického rozvoja hospodárstva. Tento významný pojem ľudského kapitálu vo vytváraní dlhodobého ekonomického rozvoja, sa nemôže zanedbávať. Očakáva sa, že makroekonomické politiky všetkých krajín sú zamerané na podporu rozvoja ľudského kapitálu a následne na hospodársky rozvoj. Ľudský kapitál je chrbticou vývoja človeka a hospodárskeho rozvoja v každej krajine. Mahroum (Mahroum, 2007) tvrdil, že na makroekonomickej úrovni, riadenie ľudského kapitálu je o troch kľúčových kompetenciách: schopnostiach rozvíjať talent, schopnosti nasadiť talent a schopnosti čerpať talenty odinakiaľ. Dohromady tieto tri kapacity tvoria chrbticu konkurencieschopnosti ľudského kapitálu danej krajiny.

Základnou myšlienkou je, že sa zvýšené investície pri budovaní ľudského kapitálu v budúcnosti vrátia všetkým a nie len jednotlivcovi. Investíciami do ľudského kapitálu rozumieme všetky peňažné i nepeňažné výdavky, ktoré nejakým spôsobom prispievajú k zvyšovaniu úrovne ľudského kapitálu v spoločnosti. Typickými príkladmi investícií do ľudského kapitálu sú investície do vzdelávania, tréningu, vedy a výskumu. Investície jednotlivca, vo forme školského či úslého zisku za dobu štúdia, sa môžu vrátiť vo forme vyššej mzdy. Nemožno zabúdať na investície celej spoločnosti pri získaní základného vzdelania a financovania celého školského systému. Pri

získavaní špecifických znalostí však tieto zvýšené náklady pripadnú zvyčajne v mikroekonomickej úrovni na podnik, ktorý tým zefektívňuje svoje zdroje a sleduje zvýšenie zisku. Kvalifikovaný zamestnanec pomáha podniku presadiť sa na trhu oproti konkurencii. Náklady na ľudský kapitál sú dlhodobou investíciou, a preto nemožno očakávať okamžité zhodnotenie.

Mimoekonomickým prínosom je aj zlepšenie zdravia, zvýšenie politickej stability a zlepšenie kvality medziľudských vzťahov v spoločnosti. Vzdelanejší jednotlivci sú menej náchylní nechať sa manipulovať. Zároveň sa však znižuje aj kriminalita v spoločnosti.

5.4 Ľudský kapitál a výkonnosť ekonomiky

V období prosperity, menový kapitál rastie relatívne vyššie, zatiaľ čo v období recesie a depresie, prichádza spomalenie rastu menového kapitálu. Na druhej strane, ľudský kapitál má rovnomerné rastúce tempo dlhodobého rastu, pretože základ tohto ľudského kapitálu je stanovený stupňom vzdelania a úrovne rozvoja zdravotníctva. Súčasná generácia je kvalitatívne vyvinutá efektívnym vzdelaním a zdravotníckou starostlivosťou. Budúce generácie budú ešte viac ťažiť z pokročilého výskumu v oblasti vzdelávania a zdravotnej starostlivosti. Preto vzdelanie a zdravotníctvo budú mať produktívnejší dopad na budúce generácie a budúca generácia sa stáva lepšou ako súčasná generácia. Inými slovami, výrobná kapacita pre budúce generácie sa zvyšuje viac, ako súčasná generácia. Preto miera ľudského kapitálu v budúcej generácii bude väčšia, ako miera ľudského kapitálu v súčasnej generácii. Ide o kumulatívny rast ľudského kapitálu vytvoreného najvyššou kvalitou pracovnej sily nasledujúcej generácie v porovnaní s predchádzajúcou generáciou. V Indii, miera ľudského kapitálu neustále stúpala po získaní nezávislosti v dôsledku kvalitatívnych zlepšení v každej generácii. V druhom desaťročí 21. storočia, pôsobí tretia generácia obyvateľov Indie v oblasti pracovných síl. Táto tretia generácia je kvalitatívne lepšia, ako väčšina ľudských zdrojov v Indii. V Indii vyvinula sektor na vývoz finančných a softvérových služieb, služieb pre cestovný ruch a zlepšila rovnováhu platobných bilancií v Indii. Rýchly rast indickej ekonomiky v reakcii na zlepšenie v sektore služieb je dôkazom kumulatívneho rastu ľudského kapitálu v Indii.

Keďže ľudský kapitál je viazaný na jednotlivca, nie je možné ho prenášať. Jeho mobilita je obmedzená mobilitou samotného jednotlivca a tým sa komplikuje alokácia do miest, kde by mohol byť efektívnejší. Pri jeho mobilita však môže dochádzať aj k odchodu do rozvinutejších ekonomík. Vzdelaní ľudia, ktorí hľadajú príležitosť, sa často sťahujú z chudobných krajín do bohatých krajín. Tento pohyb má pozitívny vplyv v oboch krajinách: kapitálovo bohaté krajiny získajú príliv pracovných síl a pracovne bohaté krajiny dostávajú kapitál, keď migranti posielajú peniaze domov. Strata práce v starej vlasti tiež zvyšuje mzdové sadzby pre tých, ktorí neemigrovali. Keď sa zamestnanci sťahujú, z ich základného a vyššieho vzdelávania profituje zem, kam prichádzajú za prácou. Keď majú zdravotné problémy, alebo odchádzajú do dôchodku, ich zdravotná starostlivosť a starobné dôchodky sa vyplácajú spravidla v novej krajine. Africké národy sa odvolali na tento argument, v spojení s otroctvom. Iné kolonizované národy sa odvolali na to s ohľadom na „odliv mozgov“ alebo „ľudského kapitálu“, ktorý nastane keď najnadanejší jednotlivci odídu. Aj v Kanade a ďalších vyspelých krajinách, sa strata ľudského kapitálu považuje za problém, ktorý môže byť vyrovnaný prostredníctvom imigrácie z chudobnejších krajín. Ekonomický dopad imigrácie do Kanady je však všeobecne považovaný za pozitívny. Koncom 19. a na začiatku 20. storočia, keď vznikla potreba kvalifikovanej pracovnej sily, začal byť ľudský kapitál v Spojených štátoch podstatne cennejší. Táto

potreba prišla s novými objavmi technologického pokroku. Dvadsiate storočie je často nazývané ako „storočie ľudského kapitálu“. Počas tohto obdobia v Kanade nové hnutie za stredoškolské vzdelanie vydláždilo cestu prechodu k masovému vysokoškolskému vzdelaniu. Boli zavedené nové techniky a postupy potrebné na ďalšie vzdelávanie, ako je norma základnej školskej dochádzky, ktorá viedla k vytvoreniu viac formalizovaného vzdelávania v celej krajine.

Z hľadiska znehodnotenia ľudského kapitálu môže byť ekonomická kríza so zvýšeným nárastom nezamestnanosti riskantná. V nezamestnanosti sa totiž znehodnocuje ľudský kapitál. Rovnaké riziko má aj zamestnanie bez ďalšieho vzdelávania, no s oveľa pomalším priebehom znehodnocovania ľudského kapitálu. Preto je pre budovanie ľudského kapitálu veľmi dôležité, aby sa jednotlivci vzdelávali počas celého obdobia, tzv. celoživotným vzdelávaním. Ďalším možným rizikom je podcenenie investícií do vzdelávania, teda do budovania ľudského kapitálu. Toto môže ohroziť schopnosť konkurencieschopnosti akejkoľvek krajiny, nielen našej.

Vplyv ľudského kapitálu na výkonnosť hospodárstva a ekonomický rast je možné najlepšie dokumentovať na výraznom raste vybraných ázijských ekonomík vrátane Japonska v posledných desaťročiach. Tieto krajiny sa napriek nedostatku prírodných zdrojov mohli spoľahnúť na svojich vzdelaných a disciplinovaných ľudí (Becker, 1993). Súvislosť ľudského kapitálu, výkonnosti a ekonomického rastu, potvrdzujú viaceré štúdie a budú predmetom našich ďalších skúmaní.

Trvanie vzdelávacieho procesu sa považuje za jednu z merateľných ukazovateľov ľudského kapitálu. To, nakoľko sú ľudia vzdelaní, im umožňuje lepšie spracovávať a vytvárať kvalitnejšie informácie.

Krajiny s vysokým HDP na obyvateľa majú výrazne vyššie investície do vedy a techniky ako krajiny s nízkym HDP na obyvateľa. Tento fakt potvrdzuje obojstrannú závislosť výkonnosti ekonomiky a investícií do rozvoja technológie a ľudského kapitálu. Pri vyššom objeme HDP na obyvateľa je jednoduchšie alokovať vyššiu časť HDP do oblasti investícií. Naopak, krajina, ktorá investuje do oblastí podporujúcich technický pokrok a inováciu, získava z týchto investícií výnosy prispievajúce k jej HDP.

Ľudský kapitál umožňuje vyššiu mieru inovácií a zvyšuje adaptabilitu ekonomiky na nové technológie (Klas, 2000a, 2000b). To je ďalšia z ciest, ktorou prispieva k vyššiemu ekonomickému rastu. Sanders (Sanders, 1992) uvádza, že vládne výdavky na vyššie vzdelávanie stimulujú ekonomiku vo vyššej miere ako vládne výdavky v priemere. Takisto výdavky na výskum majú pozitívne a dlhotrvajúce účinky na produkciu v danej krajine.

Barro (Barro, 1998) vo svojej štúdii uvádza pozitívny vzťah ekonomického rastu HDP a priemernej dĺžky návštevy školy na stredných školách. Význam ľudského kapitálu ako súčtu vzdelania a znalostí sa v rozvoji spoločnosti vo všeobecnosti akceptuje, rovnako ako poznatok, že ľudský kapitál je kľúčovým predpokladom rastu prosperity spoločnosti. Dobeš (Dobeš, 2003) vo svojej štúdii potvrdil pozitívnu koreláciu medzi mierami ľudského kapitálu a hrubým domácim produktom. Možno si položiť otázku, či rast prosperity spoločnosti, na ktorom sa podieľa ľudský kapitál, je cieľom rozvoja spoločnosti. Domnievame sa, že nie. Vychádzame z holistického chápania človeka ako nositeľa kapitálu, ktoré ho posúva „nad“ ekonomické chápanie človeka ako nositeľa ľudského kapitálu. Opierame sa o prístupy viacerých autorov. Maršíková (Maršíková, on line) v celostnom ponímaní chápe ľudský kapitál ako telesné a duševné zdravie, vzdelanie a motiváciu. Podľa Beckera (1993, in Dobeš, 2003) nemožno oddeliť človeka a jeho vedomosti, hodnotové ukotvenie a zdravotný stav. Človek by mal byť stredobodom ekonomiky. Uvedený autor vyslovuje konštatovanie «Fungujúca ekonomika vyžaduje ľudský kapitál, zdravé podnikateľské

prostredie a fungujúce trhy tovarov i práce. Každý z týchto bodov je nevyhnutný, ale sám osebe nepostačuje» (Záborský, 2001). Michálek a Podolák (Michálek, Podolák, 2007) považujú vzdelanie za významný determinant zdravia, sociálneho postavenia a hierarchie hodnôt. Bourdieu (Bourdieu, 1998) pre spoločné vyjadrenie ekonomického, sociálneho, informačného, politického, kultúrneho a symbolického kapitálu človeka zaviedol pojem súhrnný kapitál.

5.5 Holistické chápanie ľudského kapitálu

Zaujímavú sondu do problematiky ľudského kapitálu prináša štúdia, ktorá pre označenie kapitálu človeka v jeho holistickom ponímaní uvádza pojem humánny kapitál (Dobeš, 2003). Vychádza z premisy, že každý človek je v psychologickom, sociálnom i priestorovom ponímaní nositeľom všetkých druhov nehmotného kapitálu, čo ho oprávňuje agregovať ich do kapitálu, ktorý pomenovávame humánny. Chápe ho ako agregované pôsobenie ľudského a sociálneho kapitálu, ktoré dokážeme merať a kapitálov (kultúrny, politický, informačný), ktoré s dostatočnou výpovednou hodnotou merať nedokážeme.

V práci hodnotí Dobeš agregovaný humánny kapitál Slovenska na úrovni okresov. Člení ho do dvoch domén, ktorými sú ľudský kapitál a sociálny kapitál. Domény sú tvorené premennými, ktoré nazval indikátory. V doméne ľudského kapitálu sú indikátory: priemerná mzda (a), obyvatelia s najvyšším dokončeným vysokoškolským vzdelaním (b), kreatívne zamestnania (za kreatívne zamestnania považuje časť podnikateľov – fyzických osôb, ktoré Slovenský štatistický úrad označuje ako „slobodné povolania“) (c), a obyvatelia vlastníci osobný počítač (d). Hodnoty indikátorov (a) a (c) sú priemerami za obdobie 2001–2006, indikátory (b) a (d) sú údajmi zo Sčítania ľudu, domov a bytov 2001. V doméne sociálneho kapitálu sú indikátory: násilné trestné činy (a), rozvody (b), nezamestnanosť (c) a generativita (Generativitou nazýva sumu poskytnutú obyvateľmi okresu Občianskemu združeniu Liga proti rakovine v rámci každoročných zbierok Deň narcisov) (d). Hodnoty indikátorov (a) až (c) sú priemerami za roky 2001–2006, hodnota indikátora generativita je priemerom za roky 2005–2007. Indikátor (c) ľudského kapitálu a indikátory (a) a (c) sociálneho kapitálu sú prepočítané na 10 tis. obyvateľov. Všetky indikátory považuje za rovnako významné, t. j. bez rozlíšenia ich váhy. Indikátory transformoval na konzistentnú škálu $< 0 - 1 >$. Transformáciu indikátorov urobil podľa vzorcov:

$$I_{xi} = (x_i - \min x_i) / (\max x_i - \min x_i) \quad (1)$$

ak želané hodnotenie javu sa zvyšovalo s rastúcou hodnotou x_i

$$I_{xi} = (\max x_i - x_i) / (\max x_i - \min x_i) \quad (2)$$

ak želané hodnotenie javu sa zvyšovalo so znižujúcou sa hodnotou x_i

Okresy Slovenska podľa dosiahnutých hodnôt zaradil do pentilov.

Ľudský kapitál

Ako indikátory ľudského kapitálu zvolil:

- indikátor, vzťahujúci sa ku „tradičnému“ chápaniu ľudského kapitálu ako vyjadreniu vzdelania a znalostí, ktorým je počet obyvateľov s vysokoškolským vzdelaním
- indikátory priemerná mzda a vlastníctvo osobného počítača, ktoré možno považovať za atribúty vzdelania
- indikátor kreatívneho zamestnania.

Strykiewicz (Strykiewicz, 2007) považuje sektor kreatívnych znalostí za jeden z hlavných rysov štrukturálnych zmien vo svetovej ekonomike.

Podľa výsledkov prieskumu Dobeša (Dobeš, 2003) v jednotlivých okresoch Slovenska nadpriemernú a vysoko nadpriemernú úroveň ľudského kapitálu dosahujú okresy s najvýznamnejšími socio – ekonomickými centrami Slovenska: Bratislava, Banská Bystrica, Zvolen, Trnava, Piešťany, Trenčín, Žilina, Martin, Poprad, Prešov, ako aj okres Dolný Kubín. Podpriemernú a vysoko podpriemernú úroveň ľudského kapitálu dosahujú okresy na periférii štátu.

Sociálny kapitál

Sociálny kapitál Fukuyama (Fukuyama, 2005, s.28) definuje ako „súbor neformálnych hodnôt či noriem spoločných pre členov nejakej skupiny, umožňujúcich vzájomnú spoluprácu“. Veľmi podnetnou sa javí autorova myšlienka merania sociálneho kapitálu jeho nedostatkom, vyjadreným ukazovateľmi sociálnej disfunkcie, napr. kriminalita, drogy, samovraždy. Podľa Bělohradského (Bělohradský, 2006, s.7) sú dva významy pojmu „sociálny kapitál“ rozhodujúce: „sociálny kapitál ako občianska dôvera – teda očakávania vzájomnej spolupráce zo strany všetkých spoločenských aktérov a sociálny kapitál ako „občianske cnosti“. Sociálny kapitál všeobecne môžeme rozdeliť na „dobrý“ a „zlý“, ako príklad „zlého“ možno uviesť mafiánske spoločenstvá, ako príklad „dobrého“ altruistické alebo iné prosociálne správanie.

Ako indikátory sociálneho kapitálu Dobeš zvolil:

- indikátory vychádzajúce z Fukuyamovej (Fukuyama, 2005) myšlienky merať sociálny kapitál ukazovateľmi jeho absencie: násilné trestné činy a rozvody,
- indikátor sociálnej deprivácie: nezamestnanosť,
- indikátor „pozitívneho sociálneho kapitálu“: generativita.

Z výsledkov prieskumu vyšlo, že priestorová diferenciácia domény sociálny kapitál má výrazne inú podobu ako v doméne ľudský kapitál. Okresy sú v pentilovom rozvrstvení usporiadané okolo pomysleného stredu, predstavovaného zoskupením okresov v prvom pentile (s najnižšími, vysoko podpriemernými hodnotami): Brezno, Lučenec a Rimavská Sobota. Do prvého pentilu patrí aj okres Košice. Podpriemerné hodnoty dosahujú okresy obklopujúce prvú skupinu zo západu a východu, ako aj izolované okresy Komárno a Michalovce. Vysoko nadpriemernú a nadpriemernú úroveň sociálneho kapitálu konštatujeme v temer súvislom páse okresov tiahnuceho sa od Skalice a Dunajskej Stredy na západe a juhu Slovenska po okresy Medzilaborce a Snina na východe krajiny.

Humánny kapitál

Priestorová diferenciácia agregovaného humánneho kapitálu má mozaikovú štruktúru, podobnú diferenciácii sociálneho kapitálu. Okresy, ktoré v pentilovom usporiadaní dosiahli vysoko nadpriemerné a nadpriemerné hodnoty, ležia v západnej, ekonomicky a sociálne najrozvinutejšej časti krajiny. Temer súvislý pás okresov sa tiahne od Bratislavy, Bratislavy, Trnavy a Piešťan Považím po Žilinu, k nim sa zaraďujú izolované okresy Banská Bystrica, Zvolen, Poprad a Humenné. Okresy, ktoré v pentilovom usporiadaní dosiahli vysoko podpriemerné a podpriemerné hodnoty, ležia na juhu západného, stredného a východného a na severe stredného Slovenska.

5.6 Merateľnosť ľudského kapitálu

Investovať do ľudského kapitálu možno na úrovni jednotlivca, podniku a celej spoločnosti. Princíp rozhodovania o investícii je však v zásade rovnaký. Na základe investícií do ľudského kapitálu očakáva investor výnos porovnateľný, alebo vyšší ako sú výnosy z alternatívnych investícií. Výnos nemusí byť vždy vyjadriteľný v peniazoch. Môže ísť i o výnosy vo forme spoločenskej prestíže (jednotlivec), či pozitívnych externalít (spoločnosť).

Existuje množstvo teoretických úvah, ako i nepriamych empirických dôkazov o tom, že investície do ľudského kapitálu prinášajú osoh. Či už v podobe ekonomických ziskov alebo pozitívnych externalít. Aby však rozhodovanie o investíciách do ľudského kapitálu mohlo prebiehať na podobných základoch ako rozhodovanie o ostatných investíciách, je vhodné empiricky zistiť mieru návratnosti investícií do ľudského kapitálu. Kvantifikácia tejto miery je však náročná najmä z metodologických dôvodov. Je často problematické merať množstvo ľudského kapitálu a určiť, aká časť investícií do inštitúcií, či procesov produkujúcich ľudský kapitál sa premietne priamo do tvorby ľudského kapitálu. Na strane výnosov je problematické oddeliť efekty ľudského kapitálu a efekty ostatných zdrojov. Tiež je problematické zohľadniť kauzálne závislosti medzi jednotlivými veličinami, ktoré vo výpočtoch figurujú. Napriek tomu jestvujú štúdie, ktoré sa pokúsili kvantifikovať mieru návratnosti investícií do ľudského kapitálu. Reliabilitu týchto zistení zvyšuje i fakt, že sa výsledky týchto štúdií približne zhodujú. Pri výpočte miery návratnosti spoločenských investícií do ľudského kapitálu autori jednotlivých štúdií zväčša rozširujú metódu výpočtu miery návratnosti u individuálnych či podnikových investícií. Vychádzajú na jednej strane z priamych nákladov na vzdelávanie a na druhej strane používajú hrubé mzdy, nakoľko sú v nich zahrnuté i dane, ktoré plynú v prospech spoločnosti. Táto miera nezahŕňa nepriame výnosy, či pozitívne externality.

Inou metódou výpočtu toho, ako investície do ľudského kapitálu prispievajú k celkovému outputu, je viacnásobná regresná analýza. Investície do ľudského kapitálu spolu s investíciami do ďalších faktorov rastu sú nezávislé premenné, a výška hrubého domáceho produktu je závislá premenná.

Nepriamou metódou na kvantifikáciu vplyvu ľudského kapitálu na output krajiny je sledovanie zmenových veličín. Sleduje sa nakoľko zmena v jednotlivých premenných ľudského kapitálu súvisí so zmenou v hrubom národnom produkte krajiny.

Spomeňme teraz niekoľko empirických štúdií, ktoré sa pokúsili kvantifikovať mieru návratnosti investícií do ľudského kapitálu. Heckman (Heckman, 1998) vo svojej štúdii uvádza priemernú mieru návratnosti investícií do ľudského kapitálu 10 %. Znamená to, že pri jednorázovej investícii 33 EUR sa každoročne vráti 3,3 EUR. Pri ďalšej práci s týmito výpočtami však, podobne ako pri fyzickom kapitále, treba zohľadniť čas, kým sa investícia prejaví v praxi a mieru amortizácie kapitálu. Miera návratnosti 10 % je však priemernou mierou. Zahŕňa v sebe výnosy z investícií do ľudí s rozličnou sumou akumulovaného ľudského kapitálu. Empirické štúdie (Heckman, 1998, Blundell a kol., 1999) zistili, že investície do ľudí s vyššou sumou akumulovaného ľudského kapitálu prinášajú vyššie výnosy, ako investície do ľudí s nižšou sumou. Môžeme z toho tiež odvodiť, že so zvyšujúcimi sa investíciami do ľudského kapitálu sa zvyšuje i miera ich návratnosti. Griliches (Griliches, 1997, podľa Blundell a kol., 1999) uvádza, že zvyšovanie vzdelávania pracovnej sily za posledných 50 rokov v USA zvýšilo produktivitu o približne jednu tretinu. Jenkins (Jenkins, 1995, podľa Blundell a kol., 1999) uvádza návratnosť investícií

do ľudského kapitálu tak, že vypracoval obdobu Okunovho zákona: Pri náraste pomeru pracovníkov s vyššou kvalifikáciou o 1 %, vzrastie každoročný output o 0,42 až 0,63 percenta. Mankiw, Romer a Weil (Weil, 1992) uvádzajú, že pri zvýšení investícií do ľudského kapitálu o 1 % sa zvýši output na pracovníka o 0,6 %. Napokon Kendrick (Kendrick, 1994, podľa Mueller, 2000) uvádza mieru návratnosti investícií do ľudského kapitálu 11,3–12,5 %. Podľa jeho zistení pri 1 % ročnom raste ľudského kapitálu, a zároveň 1 % raste fyzického kapitálu rastie ročne output o 1 %.

Z našich autorov uvádza Čaplánová (Čaplánová, 1999) priemerné výsledky štúdií zaoberajúce sa výnosmi zo vzdelania na 5–15 %. V tejto súvislosti treba tiež spomenúť prácu Kamiača (Kamiača, 1971), ktorý sa pokúsil determinovať vplyv nákladov vzdelania na národný dôchodok. Pri použití údajov z rokov 1954 až 1966 pre bývalú ČSSR odhadoval, že s každou korunou nákladov na vzdelanie rastie národný dôchodok o 10,99 koruny. Sám však upozorňuje, že je treba brať do úvahy i ostatné činitele výkonnosti ekonomiky.

Reprezentatívnou ukážkou kvantifikovateľných ukazovateľov návratnosti investícií (ROI) do ľudského kapitálu (HC) sú indikátory z medzinárodného súboru dát Svetovej banky – „World Development Indicators” (1997), ktoré uvádzame:²

1. Veková efíciencia, ZŠ (čistá návštevnosť ako percento celkovej).
2. Veková efíciencia, SŠ (čistá návštevnosť ako percento celkovej).
3. Očakávaná dĺžka vzdelávania, ženy.
4. Očakávaná dĺžka vzdelávania, muži.
5. Miera negramotnosti u dospelých (% zo skupiny 15 a viac-ročných).
6. Perzistencia do 4. ročníka (% príslušnej vekovej skupiny).
7. Dĺžka základného vzdelávania (roky).
8. Základné školy, žiaci.
9. Základné školy, učitelia.
10. Počet žiakov na učiteľa na ZŠ.
11. Vek vstupu na ZŠ.
12. Postup na SŠ, ženy (%).
13. Postup na SŠ, muži (%).
14. Verejné výdavky na základné vzdelávanie.
15. Verejné výdavky na stredné vzdelávanie.
16. Verejné výdavky na vysoké školstvo.
17. Návštevnosť MŠ (% príslušnej vekovej skupiny).
18. Návštevnosť ZŠ (% príslušnej vekovej skupiny).
19. Návštevnosť SŠ (% príslušnej vekovej skupiny).
20. Návštevnosť VŠ (% príslušnej vekovej skupiny).
21. Stredné všeobecné školy, žiaci.
22. Stredné všeobecné školy, učitelia.
23. Stredné odborné školy, žiaci.
24. Stredné odborné školy, učitelia.
25. Výdavky na učebné pomôcky, ZŠ (% z celkových výdavkov).
26. Výdavky na učebné pomôcky, SŠ (% z celkových výdavkov).

2 World development indicators, 1997

Rozliční autori vo svojich analytických štúdiách používajú rôzne ukazovatele ľudského kapitálu vo vzťahu k výkonnosti ekonomiky. Mankiw, Romer a Weil (Mankiw, et. al. 1992) zohľadňujú % návštevnosť vzdelávacích inštitúcií, Barro a Lee (Barro-Lee, 1992) dĺžku vzdelávania, Romer (Romer, 1990) gramotnosť.

Na tomto mieste je ešte vhodné spomenúť niektoré alternatívne metodiky merania ľudského kapitálu. Jednu z nich prezentuje Gerrunell (Gerrunell, 1996). Snaží sa v nej zdôrazniť úlohu akumulovaného ľudského kapitálu v ekonomike. Oddeluje od seba zložku akumulovanej sumy ľudského kapitálu a tokov. Takéto poňatie môže viesť ku spresneniu práce s touto veličinou.

Barro a Lee (Barro-Lee, 2000) ponúkajú rozšírenú bázu dát, ktorá vychádza z kombinácie základných demografických údajov, bežne používaných ukazovateľov ľudského kapitálu a z výsledkov testov kognitívnych vedomostí u žiakov v medzinárodnom porovnaní.

Ako reprezentanta techniky merania výšky ľudského kapitálu u jednotlivca môžeme uviesť metodiku Lee a Lee (Lee, 1995), ktorá vychádza z výsledkov vedomostných testov stredoškolskej mládeže. Proti metodikám tohto typu však možno vysloviť jednu základnú výhradu. Výsledky jednotlivca v škole nemusia vždy korelovať s jeho efektívnosťou v skutočnej ekonomickej aktivite. Na to, aby bol ľudský kapitál získaný v škole aplikovateľný v praxi, musí v ekonomike existovať mechanizmus, ktorý potreby praxe a požiadavky na študentov zosúladí.

Pozitívne externality

Ľudský kapitál, snád' v ešte väčšej miere ako ostatné faktory rastu, nesie so sebou mnohé pozitívne vplyvy, ktoré sa problematicky dajú priamo kvantifikovať vo finančnom vyjadrení. Vzdelávanie populácie vplyva na zlepšenie zdravotnej úrovne obyvateľstva. Vzdelanejší ľudia majú viac informácií o často jednoduchých prostriedkoch základnej hygieny, výživy, primárnej prevencie, ktoré umožňujú predchádzať veľkému množstvu chorôb. Ukazuje sa, že vzdelanejšie matky majú zdravšie deti. Podľa štúdie Svetovej banky (1999) dochádza k prirodzenému rozširovaniu raz získaných poznatkov. Príkladom môže byť, keď vzdelaní poľnohospodári idú príkladom menej vzdelaným pri zavádzaní nových pravidiel a postupov. Takto sa nové technológie rýchlejšie šíria a rýchlejšie prinášajú výnosy. Ak totiž v spoločnosti existuje skupina ľudí, ktorá je schopná otestovať v praxi existujúce nové poznatky či technológie ich výhody a riziká, znižuje tak riziko neúspechu pre tých, ktorí môžu tieto technológie používať po nich.

Iným príkladom je medzigeneračný prenos informácií. Vzdelanejší rodičia majú väčšinou i vzdelanejšie deti. Investície do ľudského kapitálu napomáhajú samotnej reprodukcii ľudského kapitálu. Iba kvalifikovaní učitelia či praktici sú schopní odovzdávať ľudský kapitál ďalšej generácii.

Ďalšou pozitívnou externalitou ľudského kapitálu je zvyšovanie politickej stability v spoločnosti. Vzdelanejší ľudia sú viac otvorení aktívnej občianskej participácii. Takisto menej podliehajú manipulácii a propagande.

Ľudský kapitál v spoločnosti tiež prispieva k znižovaniu kriminality. Heckman (Heckman, 1998) uvádza pozitívny vplyv vzdelávacích programov, ktoré nepriamo pôsobili na zníženie miery asociálneho správania u svojich absolventov. Takéto programy je vhodné začínať už od úrovne materských škôl (Schweinhart, et. al. 1993, podľa Heckman, 1998).

Ľudský kapitál, nezamestnanosť a sociálne vylúčenie

Zamestnanosť je v súčasnosti veľmi aktuálny problém mnohých európskych štátov, vrátane Slovenska. Vysoká miera zamestnanosti v štáte je dôležitá z viacerých dôvodov, pretože je:

- faktorom sociálnej spokojnosti, nakoľko pracujúci obyvatelia a ich rodiny majú príjmy postačujúce na relatívne dobrý životný štandard, nemajú ani motív hľadať zdroj príjmov v asociálnej činnosti,
- politickým faktorom, keďže obyvateľstvo so stabilnou životnou úrovňou nemá tendenciu ku spoločenským zmenám a naopak,
- spôsobom získavania konkurenčnej ekonomickej výhody, nakoľko pracovná sila je jedným z produkčných zdrojov a jej dokonalé využitie zvyšuje produkčné možnosti ekonomiky (diskutabilná je otázka stanovenia prirodzenej a motivujúcej miery nezamestnanosti)
- faktorom individuálnej psychologickéj spokojnosti, prispieva k začlenenosti jedinca do spoločnosti a k formovaniu jeho sebaobrazu (Dobeš, 1998).

Štúdie vykonané v medzinárodnom porovnaní (Workie-Tirunch, 1998), i na Slovensku (Kačírková, 1998) potvrdzujú pozitívnu závislosť medzi vzdelaním a zamestnanosťou. Vzdelaní ľudia majú väčšiu možnosť výberu pracovného miesta. Takisto sú spravidla zručnejší v procese vyhľadávania práce. Flexibilnejšie sa prispôbujú požiadavkám zamestnávateľa. Prejavujú vyššiu mieru inovácie.

Ak prijímame tézu, že ľudský kapitál zvyšuje zamestnanosť, podieľa sa potom i na všetkých pozitívnych vplyvoch zamestnanosti ako je napríklad lepšie využívanie potenciálu ekonomiky, udržiavanie sociálneho zmieru a podobne. Práve súvislosť ekonomickej a sociálnej situácie v Slovenskej republike je v súčasnosti aktuálnym spoločenským problémom. Často diskutovaným sociálnym problémom súčasnosti je sociálne vylúčenie. Ide o izoláciu človeka od jeho sociálneho prostredia. Hovorí sa o ňom najmä v súvislosti s nezamestnanosťou, keď človek stratou zamestnania stráca svoju doterajšiu sociálnu sieť a nie je schopný si vytvoriť novú, nezúčastňuje sa verejného života. Nezamestnanosť sa takto stáva zdrojom sociálnej nerovnosti. Sociálne vylúčenie vzniká ako odraz nerovného prístupu k piatim základným zdrojom spoločnosti: zamestnaniu, zdravotnej starostlivosti, vzdelaniu, bývaniu a sociálnej ochrane.

No práve ľudský kapitál človeka môže pomôcť v jeho integrácii do spoločnosti. V prvom rade, ako sme už spomenuli, kvalitatívne vyšší ľudský kapitál koreluje s vyššou zamestnanosťou, ktorá znižuje sociálne vylúčenie. Okrem toho, vzdelanejší a rozhladenejší človek má väčšiu šancu si vybudovať sociálnu sieť či už na základe svojich koníčkov, schopností komunikovať, či jednoducho väčšej znalosti dostupných možností nadviazania sociálneho kontaktu. Vyššia miera ľudského kapitálu umožňuje lepšie sa orientovať v sústave zákonov, umožňuje mu vyššiu flexibilitu pri jednaní s inštitúciami, umožňuje mu efektívnejšie presadzovať svoje požiadavky v spoločnosti. Schopnosť získať a používať dostupné informácie prispieva i k zlepšeniu prístupu k sociálnej ochrane.

Podniky aj spoločnosť s vyššou zásobou ľudského kapitálu sú rýchlejšie schopné získať a aplikovať nové poznatky v rôznych oblastiach spoločenského, ekonomického a sociálneho života, zdravotnej prevencie, vzdelávania, a pod. Takto sa znižuje možnosť sociálneho vylúčenia jednotlivca z týchto spoločenských zdrojov. Preto je dôležité vnímať ľudský kapitál ako jeden z dôležitých determinantov sociálnej rovnosti. Tak, ako sa v súčasnosti diskutuje o odstraňovaní diskriminácie podľa veku či pohlavia (pozri napríklad štvrtý pilier Národného programu

zamestnanosti v SR), mala by sa odstraňovať i diskriminácia v prístupe k ľudskému kapitálu, respektíve diskriminácia plynúca z nižšej zásoby ľudského kapitálu v spoločnosti.

Záver

Dlhodobé časové rady vývoja HDP vedúcich svetových ekonomík ukazujú, že krajiny ako USA, Japonsko a niektoré európske krajiny vykazujú takmer nepretržitý ekonomický rast za posledných viac než sto rokov (Becker, 1993). Podľa zákona klesajúcich výnosov by sa však mal ekonomický rast i pri stúpajúcich vstupoch kapitálu a práce spomaliť, ak nie zastaviť. Odpoveďou na tento paradox môže byť okrem technologického pokroku i rozvoj ľudského kapitálu v týchto krajinách. Otázkou zostáva, prečo by práve ľudský kapitál nemal ako faktor ekonomického rastu podliehať zákonu klesajúcich výnosov.

Ľudský kapitál spolu s technologickým pokrokom však kvalitatívne mení štruktúru využitia fyzického kapitálu i pracovnej sily. Umožňuje vytvárať nové výrobné odvetvia, nové technológie, ktoré minimalizujú účinky zákona klesajúcich výnosov. Ďalším dôvodom môže byť to, že fyzický kapitál aj pracovná sila majú väčšie obmedzenia rastu ako ľudský kapitál. Rast pracovnej sily naráža na nedostatok miesta, výživy, kultúrne bariéry. Rast fyzického kapitálu je limitovaný prírastkom práce, prírodných zdrojov a technologického pokroku. Potenciál rastu ľudského kapitálu je relatívne ľahko naplniť transferom existujúcich vedomostí, či vytváraním lepšej organizácie pre získavanie znalostí a zručností.

Preto je potrebné zdôrazniť dôležitosť skúmania ľudského kapitálu pre ekonomickú teóriu i prax. Koncepcia ľudského kapitálu pomáha v ekonomickej vede odhaľovať zdroje ekonomického rastu (Hers, 1998, Maudos, Pastor, Serrano, 1999). Ľudský kapitál je súčasťou nových teórií rastu (Romer, 1994). Akceptovanie dôležitosti zásoby ľudského kapitálu v ekonomike, jeho vplyvu na výkonnosť ekonomiky, umožňuje národohospodárom efektívnejšie voliť a riadiť hospodársku politiku štátu do budúcnosti aj vrámci iniciatív programu rozvoja Slovenska v intenciách Industry 4.0.

Slovensko obsadilo 21. miesto spomedzi 28 členských štátov EÚ v Indexe digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2016, ktorý navrhla Európska komisia³. Slovensko sa tak zaradilo do kategórie zaostávajúcich krajín⁴: jeho výsledky sú pod priemerom EÚ a celkovo sa krajina rozvíja pomalšie ako EÚ. V oblasti Používanie internetu Slovensko dosiahlo najväčší pokrok a Slováci majú dobrú úroveň digitálnych zručností. Vzhľadom na aktuálne iniciatívy vo verejnom sektore sa očakáva zlepšenie komplexnosti digitálnych verejných služieb. Existuje určitý potenciál pre lepšiu integráciu digitálnych technológií podnikmi a zlepšenie internetového pripojenia.

V oblasti ľudského kapitálu sú výsledky Slovenska na rovnakej úrovni ako priemer EÚ, ale jeho pokrok za posledný rok je obmedzený.

3 Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) je zložený index, ktorý navrhla Európska komisia (GR CNECT) na hodnotenie rozvoja krajín EÚ smerom k digitálnej ekonomike a spoločnosti. Zlučuje súbor relevantných ukazovateľov, ktoré sú štruktúrované okolo 5 rozmerov: internetové pripojenie, ľudský kapitál, používanie internetu, integrácia digitálnych technológií a digitálne verejné služby. Krajiny sa na základe tohto indexu rozdeľujú do štyroch skupín: rýchlo sa rozvíjajúce, priemerne sa rozvíjajúce, dobiehajúce a zaostávajúce. Ďalšie informácie o indexe DESI nájdete na webovej lokalite <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

4 Profil krajiny z hľadiska DESI pre Slovensko: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/slovakia>.

Podiel výrobného priemyslu na zamestnanosti v slovenskom hospodárstve je jedným z najvyšších v EÚ. V dôsledku automatizácie a optimalizácie procesov však bude počet pracovných miest vo výrobe klesať. Odhaduje sa, že nahradenie pracovnej sily môže ohroziť až 55 % všetkých pracovných miest na Slovensku.

V spolupráci s akademickou obcou a predstaviteľmi z oblasti vzdelávania a odbornej prípravy je cieľom stratégie Inteligentný priemysel pre Slovensko vypracovať vhodnejší, anticipačný a interdisciplinárny študijný program na všetkých úrovniach vzdelávania. Je dôležité, aby sa činnosť univerzít priblížila podnikaniu a priemyslu a aby veľké podniky a priemyselné odvetvia zohrávali vo vzdelávacom procese aktívnu úlohu. Vzdelávanie v oblastiach, ako sú e-leadership, internet vecí, počítačové vedy, programovanie a digitálne zručnosti, by sa mali dostať do centra vzdelávania na všetkých úrovniach.

Literatúra

- BĚLOHRADSKÝ, V. 2006. Hyperpoptávka po kolektívnych akciách a deficit sociálneho kapitálu. In *Mezinárodní politika*, č. 10, 2006, ISSN 0543-7962, s. 5–8.
- BLUNDELL, R., et al., 1999. Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. In *Fiscal Studies*, vol. 20, 1999, ISSN 0143-5671, s. 1–23.
- BOURDIEU, P. 1998. *Teorie jednání*, Praha: Karolinum, 1998, ISBN 80-7184-518-3.
- BUČEK, M. 2003. Regionálna integrácia Slovenskej republiky: stratégia využitia podpory Európskej únie. In *Ekonomický časopis*, č. 8, 2003, ISSN 0013-3035, s. 982–996.
- ČOPÍK, J., – KOPŘIVA, R. 2008. *Intelektuální kapitál a jeho využití při řízení obcí* [online], [cit.2017-09-29], Dostupné na internete: <http://147.232.5.246/ekf/nmnc/doc/Copik_Kopriva.pdf>
- DOBEŠ, M. 2003. Ľudský kapitál a ekonomika [online], [cit. 2017-09-29]. Dostupné na internete: <<http://www.saske.sk/cas/2s/2-2003/dobes-std.html>>
- DOBEŠ, M. 2001. Ľudský kapitál a výkonnosť ekonomiky [online], [cit. 2016-23-3]. Dostupné na internete: <http://www.saske.sk/stredisko/ludsky_kapital.pdf>
- FUKUYAMA, F. 2005. *Veľký rozvrat. Ľudská prirodzenosť a opätovné nastolenie spoločenského poriadku*. Bratislava: Agora, 2005, 339 s. ISBN 80-969394-1-6.
- GAJDOŠ, P. 2001. Sociálna participácia a sídelný rozvoj. In: *Životné prostredie*, č. 5, 2001, ISSN (online) 2585-7800, s. 268–271.
- HOLÝ, R. 2007. *Ľidský kapitál. Důležité je vědět!* [online], [cit. 2017-07-25]. Dostupné na internete:<http://www.mzv.cz/oecd.paris/cz/zpravyudalostiaktuality/oecd_lidsky_kapital_dulezite_je_vedet.html>
- JANDOUREK, J. 2001. *Sociologický slovník*, Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-269-0, s. 285.
- KADERÁBKOVÁ, B. – SOUKUP, A. *Teorie lidského kapitálu, jeho vliv na konkurenceschopnost* [online], [cit. 2008-07-03]. Dostupné na internete: <<http://www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=136966&PHPSES SID=3e.pdf>>
- MARŠÍKOVÁ, K. 2008. *Ľidský a sociální kapitál jako faktor řešení regionálních disparit* [online], [cit. 2008-10-14]. Dostupné na internete: <<http://alnus.kin.tul.cz/~vyzkum/wd/download/2007/LidskySocialniKapital.pdf>>
- MICHÁLEK, A. – PODOLÁK, P. 2007. Selected determinants of regional differentiation of life expectancy at birth in Slovakia. In: *Geografický časopis*, č. 4, 2007, ISSN 2453-8787 (online), s. 305–323.
- MURGAŠ, F. 2008. Territorial differentiation of the quality of life in Slovakia, In: SVATOŇOVÁ, H. et al. *Geography in Czechia and Slovakia. Theory and Practice at the Onset of 21st Century*, Brno: Masaryk university, 2008, ISBN 978-80-210-4600-9, s. 361–365.
- MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA, 2016. *Inteligentný priemysel pre Slovensko* [online], [cit. 2017-10-01]. Dostupné na internete <http://media.wix.com/ugd/300c03_cb20568414e74f7e8cbe0eda6687a055.pdf>

- MURGAŠ, F. 2008. Ľudský kapitál ako súčasť agregovaného humánneho kapitálu a jeho priestorová diferenciácia na slovensku [online], [cit. 2018-03-10]. Dostupné na internete: <http://kdem.borec.cz/P_PDF/Murgas.pdf>
- OECD. 2001. *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital* [online], [cit. 2016-05-26]. Dostupné na internete: <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/40/33703702.pdf>>
- PAŠIAK, J. 2001. K problematike trvalo udržateľného rozvoja malých sídel. In: *Životné prostredie*, č. 1, 2001, ISSN (online) 2585-7800, s. 9–13.
- STRYJAKIEWICZ, T. 2007. The development of a creative knowledge sector in metropolitan regions: the case of Poznan. In: *EUROPA XXI*, č. 6, 2007, ISSN 1429-7132, s. 9–17.
- URBÁNIKOVÁ, M. 2010. *Hodnotenie prvej fázy protikrízového opatrenia MPSV ČR – projektu „Vzdělávejte se!“* [online], [cit. 2018-01-11]. Dostupné na internete: <<https://theses.cz/id/fl4hxv/?lang=en;furl=%2Fid%2Ffl4hxv%2F>>
- WEBER, S. 2008. *Human Capital Depreciation and Education Level: Some Evidence for Switzerland* [online], [cit. 2018-04-24]. Dostupné na internete: <<http://ssrn.com/abstract=1114483.pdf>>
- ZÁBORSKÝ, J. 2001. Gary Becker: Ako sa krajina stane bohatou. In: *Trend*, č. 38, 2001, ISSN 1336-2674, s. 98.
- ZLÁMALOVÁ, L. 2007. Kdo uspěje ve století znalostí. In: *Mezinárodní politika*, č. 10, 2007, ISSN 0543-7962, s. 4–7.

6. OTVORENÉ OTÁZKY DANÍ A KOMPETENCIÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY¹

Príjmy rozpočtu územnej samosprávy tvoria financie, ktoré z prevažnej časti sú z daní a ďalšie príjmy sú z dotácií, fondov a iné. Najvýznamnejším príjmom je podiel na dani z príjmov fyzických osôb, ktorý bol v roku 2018 podľa platnej legislatívy na úrovni 70 % z celkového výnosu dane. Od roku 2005 sa uplatňuje na Slovensku prerozdeľovací systém, ktorý určuje aj súčasné prerozdeľovanie príjmov medzi štátnu správu a územnú samosprávu. Tento systém, ktorý aj dnes označujeme ako fiškálna decentralizácia, mal posilniť transparentnosť, stabilitu, finančnú autonómiu, zodpovednosť a zákonnosť územnej samosprávy pri výbere a rozhodovaní o použití verejných finančných zdrojov na zabezpečenie samosprávnych činností a rozvojových potrieb miest a obcí. Existujúci systém daní v SR je funkčný a vo všeobecnosti dobre nastavený, pričom tvorí dôležitý predpoklad posilňovania autonómie územnej samosprávy. Napriek tomu pozorujeme stále pomerne veľa námetov, ktoré poukazujú na rezervy a slabé miesta kvality tohto systému. Táto kapitola sa s poukázaním na konkrétne príklady venuje niektorým „slabým miestam“.

Na Slovensku vystupuje ako subjekt územnej samosprávy obec alebo vyšší územný celok. Tieto subjekty majú autonómnu, demokraticky ustanovenú správu a sú ekonomickou jednotkou s právnou subjektivitou. Spravidla vlastní majetok – pôdu, nehnuteľnosti a iný majetok a disponujú finančnými prostriedkami z vlastného príjmu alebo iných zdrojov (napr. dotácie, dary, výnosy a pod.) prostredníctvom rozpočtu. Osobitne mestá a obce na výkon širokej škály originálnych kompetencií potrebujú daňové príjmy aby došlo k realizácii investičných a neinvestičných činností v súlade s potrebami občanov a verejným záujmom. V štruktúre daňových príjmov obcí na Slovensku práve daňové príjmy a poplatky zohrávajú významný podiel a preto ich štruktúra, správa a výberu obce a mestá venujú vecnú aj politickú pozornosť a sú neustále ovplyvňované nielen volenými zastupiteľmi ale aj záujmami občanov, podnikateľskými subjektami, odbornými názormi nadnárodných organizácií a ďalšími. Miestne dane a poplatky predstavujú určitú časť zdaňovania občanov vo vzťahu k územiu kde majú trvalý pobyt, vlastní majetok alebo iné živé a neživé veci.

6.1 Miestne dane

Miestne dane a poplatky sú definované relatívne stabilnými aktuálnymi finančnými a daňovými zákonmi na ktoré nadväzujú miestne právne normy vo forme všeobecne záväzného nariadenia

¹ Kapitola je spracovaná v rámci programu VEGA: 1/0151/18 Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

(VZN)², pri daniach obvykle s platnosťou na jeden rok. Miestne dane a poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej „poplatok“) sú upravené v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach. Miestna daň je spravidla neúčelová peňažná platba nenávratného charakteru, ktorú v roku alebo na rok vyberá vcelku alebo v splátkach územná samospráva v prospech miestneho rozpočtu na základe zákona pre účely úhrady verejného záujmu určeného zákonom alebo zastupiteľstvom v ročnom rozpočte. Výška miestnej dane je vopred určená a má stanovený termín splatnosti. Po termíne splatnosti je vyberanie dane vynútiteľné. Dane uplatňované na území samosprávy plynú do miestnych rozpočtov a sú stanovené zákonom a všeobecne záväzným nariadením. Všeobecne záväzné nariadenie upravuje to, ktoré dane sa budú na území samosprávy vyberať a taktiež určuje sadzby. Územná samospráva sama rozhoduje o konkrétnej daňovej sadzbe alebo poplatku na svojom území. Táto možnosť má vytvárať rozdielne podmienky pre konkurencieschopnosť samosprávy pri zvyšovaní vlastných finančných zdrojov, ktoré môže využiť najmä na priaznivejšie rozvojové podmienky, alebo zlepšenie výkonu úloh orgánov územnej samosprávy či krytie potreby obyvateľov daného územia. Túto snahu samosprávy do určitej miery obmedzuje pretrvávajúca tendencia zo strany štátu obmedzovať voľnosť samospráv pri rozhodovaní o maximálnych sadzbách stanovením rozpätia medzi najnižšou a najvyššou sadzbou dane. Napriek tomu na 29. sneme ZMOS, ktorý sa konal v máji 2018, ako prvá priorita na nasledujúce obdobie bol záver:

„Zachovať súčasný systém financovania miestnej územnej samosprávy, vrátane nastavenia parametrov dane z príjmov fyzických osôb, miestnych daní a zároveň riešiť nejednoznačnosti výkladu zákona upravujúceho daň za ubytovanie v kúpeľných mestách a v tejto súvislosti riešiť aj jeho dopad na rôznorodú aplikáciu v praxi. Presadzovať dodržiavanie princípu, že na mestá a obce nemôžu byť prenášané žiadne nové úlohy a kompetencie bez vyčíslenia ich finančného dopadu a zabezpečenia finančného krytia, ak s tým ZMOS nebude súhlasiť.“ (29. Snem ZMOS 2018)

Všetky miestne dane v SR sú z pohľadu spôsobu zdaňovania priamymi daňami, nakoľko daňovník je osobou so subjektom daňovej povinnosti, ktorý ju má odvádzať a hospodársky znášať daňové bremeno. Z pohľadu formy ich realizácie ide o dane peňažné. Podľa spôsobu určenia daňového základu ide o reálne dane. Z hľadiska spôsobu určenia výšky dane ide pri niektorých prípadoch napríklad dane z nehnuteľností³ o dane hodnotové (daň z pozemkov⁴), v iných prípadoch miestnych daní o špecifické dane (napr. daň zo stavieb⁵). Všetky miestne dane sledujú jeden hlavný cieľ, preto sú miestne dane fiškálne, pričom sú ukladané fakultatívne a teda je na zvážení príslušnej územnej samosprávy, či a ktoré konkrétne dane na svojom území zavedie. (Ulaher, 2013) Rozhodnutie obecného zastupiteľstva

2 Ide o právnu normu platnú na území obce, ktorej vydaním správca daní upravuje konkrétne skutočnosti týkajúce sa jednotlivých druhov miestnych daní a poplatkov. Rokovací poriadok zastupiteľstva (obce, mesta) upravuje prerokúvanie návrhov na vydanie Všeobecne záväzného nariadenia (VZN). Prijatie nariadenia je závislé od návrhov jednotlivých poslancov, ktorí reprezentujú občanov. Aby sa mohlo VZN prijať, je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov.

3 Daň z nehnuteľností predstavuje hlavnú daň majetkového typu, pri ktorej sa daňová povinnosť viaže k vlastníctvu nehnuteľného majetku.

4 Pozemok – časť zemského povrchu oddelená od susedných častí hranicou územnej správnej jednotky, hranicou katastrálneho územia, hranicou intravilánu, hranicou vymedzenou právnym vzťahom, hranicou druhu pozemkov alebo rozhraním spôsobu využívania pozemkov.

5 Daňou zo stavieb sa zdaňujú stavby alebo ich časti na území SR spojené so zemou pevným základom, ktoré majú vnútorný priemer vymedzený podlahou a stropom alebo strešnou konštrukciou, na ktoré bolo vydané kolaudačné rozhodnutie. Ak nebolo vydané takéto rozhodnutie, predmetom dane sú tie stavby alebo ich časti, ktoré sa skutočne užívajú.

o zvýšení alebo znížení poplatkov a sadzieb miestnych daní môže pozitívne lebo negatívne vplývať na výšku vlastných daňových príjmov obce. Ak obec neurčí všeobecne záväzným nariadením dane a poplatky tak, aby boli účinné od prvého dňa roka, nemôže ich v príslušnom roku vyberať. Ak nezavedie poplatok za odpad, vyberá ho v najnižšej zákonom určenej výške.

Ak sledujeme a hodnotíme vývoj podielu miestnych daní na celkovom daňovom príjme obcí môžeme pozorovať, že kým výnos dane z príjmov klesal po roku 2008, tak podiel miestnych daní na celkovom príjme rástol do roku 2013 nad 20 % ale následne klesol. Uvedený pokles podielu miestnych daní bol spôsobený rastom výnosu dane z príjmov po roku 2013, čo viedlo obce k miernejšiemu zvyšovaniu sadzby daní⁶. Priemerné sadzby daní z nehnuteľností vzrástli najpruďšie medzi rokmi 2004 a 2005, kedy mohli samosprávy prvýkrát slobodne rozhodnúť o ich výške. V ďalších rokoch sa rast výrazne spomalil. V rokoch 2008 až 2011 priemerná výška daní z nehnuteľností kolísala okolo dvojnásobku sadzieb roku 2004.

Tabuľka 1: Priemerné sadzby daní z nehnuteľností v okresných mestách SR v roku 2013

Druh nehnuteľnosti	Priemerná sadzba (€/m ²)	Zmena 2013/2012	Zmena 2013/2004
Orná pôda	0,0018	+6,40 %	+63,8 %
Trávnaté porasty	0,0003	-12,18 %	+104,2 %
Záhrady	0,0309	+3,81 %	+145,0 %
Zastavané plochy	0,0378	+2,37 %	+200,3 %
Stavebné pozemky	0,3386	+2,17 %	+168,7 %
Ostatné plochy	0,0381	+7,17 %	+202,1 %
Stavby na bývanie	0,2532	+10,70 %	+100,9 %
Poľnohospodárske stavby	0,2925	+16,63 %	+132,1 %
Rekreačné stavby	0,7357	+2,08 %	+94,6 %
Garáže	0,8836	+3,85 %	+75,3 %
Priemyselné stavby	2,4177	+1,34 %	+283,7 %
Stavby na ostatné podnikanie	3,2221	+0,73 %	+155,7 %
Ostatné stavby	1,5456	+6,86 %	+308,8 %
Byty	0,2383	+6,06 %	+89,1 %
Nebytové priestory na podnikanie	1,7426	+7,07 %	+112,9 %
Ostatné nebytové priestory	0,8599	+10,45 %	+31,3 %

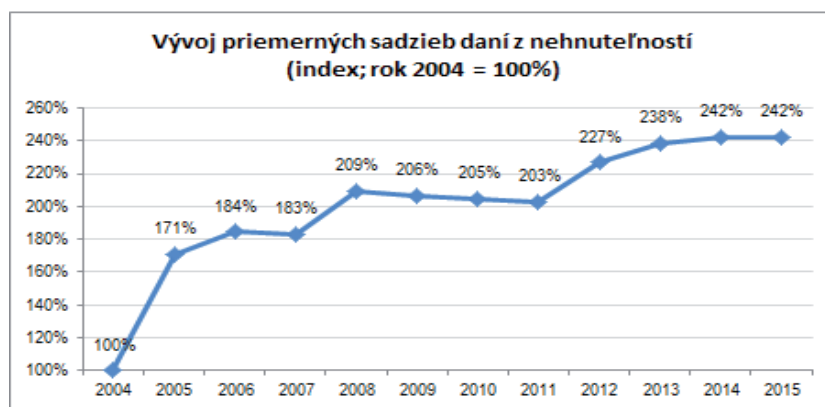
Zdroj: Spracované podľa PAS⁷ na <https://dennik.hnonline.sk/452744-dane-z-nehnutelnosti-vzrastli-v-priemere-o-5-16>

6 V roku 2017 bolo do rozpočtov miest a obcí poukázaných 1,799 miliardy eur, čo bolo o 35 miliónov viac, ako sa predpokladalo. Zvýšenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb sa odhaduje aj pre rok 2018, a to vo výške 1,924 miliardy eur, čo je o 125 miliónov eur viac v porovnaní so skutočnosťou roku 2017, informoval M. Sýkora na 29. Sneme ZMOS.

7 PAS – Podnikateľskej aliancie Slovenska. Podnikateľská aliancia Slovenska monitoruje vývoj daní z nehnuteľností od roku 2004, kedy právomoc stanovovať ich výšku prešla zo štátu na samosprávy. PAS združuje podnikateľské subjekty, ktoré dosahujú ročné tržby prevyšujúce 12 mld. eur, pričom zamestnávajú približne 64 tisíc pracovníkov.

Podľa analýzy v skupine sledovaných miest boli v roku 2013, ale aj v roku 2015, najnižšie sadzby daní z nehnuteľností v Gelnici, Sobrance a Medzeve. V prvej desiatke prevažujú mestá východného Slovenska. Na opačnom konci rebríčka sa s relatívne najvyššími sadzbami umiestnili Bratislava so svojimi mestskými časťami, Senica a Košice. (HN, 2013)

Vývoj dane z nehnuteľností je v pozornosti aj Podnikateľskej aliancie Slovenska, ktorá uvádza ako rástli dane z nehnuteľností na Slovensku v grafe.



Zdroj: <http://alianciapas.sk/rebrick-a-kalkulacka-dani-z-nehnutelnosti-2015/>

Pri hodnotení obdobia po roku 2015 konštatujeme, že ani v roku 2018 nedošlo na Slovensku k citeľnému zvýšeniu daní z nehnuteľností. Napriek silnému ekonomickému rastu mestá a obce málo využili možnosť získať od občanov a firiem viac peňazí priamo do svojho rozpočtu. Úroveň daní sa v roku 2018 udržala na rovnakej úrovni ako v roku 2017, keď o 0,35 % sa zvýšili iba priemerné dane zo stavieb a bytové dane o 0,29 %. Dane z pozemkov naopak klesli o 0,64 %. Slovenské mestá podľa PAS upravovali dane len výnimočne. Plošne stúpili dane v jedinom prípade – záposlovenskom mestečku Myjava – približne o 15 %. V ďalších mestách sa zdvihli niektoré sadzby realitných daní – v Žarnovici z priemyselných a ostatných stavieb, v Medzeve z domov a poľnohospodárskych stavieb a v Banskej Štiavnici zaviedli o polovicu vyššiu daň z nebytových priestorov, ak sa využívajú na podnikanie. Naopak, dane z pozemkov sa znížili v Senici, v prípade ornej pôdy a trávnatých porastov aj v Trenčíne. Oproti minulosti sa dane v roku 2018 menili iba výnimočne, pričom v rôznych mestách je ich úroveň veľmi rozdielna. Najvyššie sú dane v krajských mestách a priemyselných centrách na západe Slovenska, najnižšie v malých mestách na východe a juhu. Aj medzi nimi sa však nájdu výnimky, ktoré výškou daní predbiehajú Žilinu, Trnavu, či Nitru. (PAS, 2018)

Daň zo stavieb tvorí najväčšiu časť dane z nehnuteľností a súčasne uvedená daň tvorí najvyššiu položku príjmov z miestnych daní. Obce spravidla z hľadiska historického nemajú vypracovaný úplný zoznam všetkých stavieb podľa účelu využitia s realitou a ani v súlade s katastrom nehnuteľností, čo spôsobuje neprehľadnosť v správe týchto daní a pravdepodobne aj znižuje výnos tejto dane.

Tabuľka 2: Priemerné sadzby daní z nehnuteľností v okresných mestách SR v roku 2018

Druh nehnuteľnosti	Priemerná sadzba 2018 (€)	Zmena 2018–2017 (%)	Zmena 2018–2004 (%)
Orná pôda	0,0019	-1,14	73,6
Trávnaté porasty	0,0003	-1,11	124,6
Záhrady	0,0274	-0,04	117,59
Zastavané plochy	0,0333	-0,90	164,61
Stavebné pozemky	0,2919	0,23	131,59
Ostatné plochy	0,0335	-0,89	165,43
Stavby na bývanie	0,2418	0,32	91,86
Poľnohospodárske stavby	0,2995	0,33	137,69
Rekreačné stavby	0,6554	0,30	73,35
Garáže	0,8242	0,24	63,49
Priemyselné stavby	2,3212	0,41	268,37
Stavby na ostatné podnikanie	2,9185	0,41	268,37
Ostatné stavby	1,5882	0,66	321,07
Byty	0,2391	0,27	89,75
Nebytové priestory na podnikanie	2,0616	0,35	151,82
Ostatné nebytové priestory	0,8092	0,24	14,78

Zdroj: Spracované podľa PAS

Už dlhodobo sa uvádzajú úvahy a stanoviská nadnárodných inštitúcií, ktoré hovoria o možnom zvýšení dane z nehnuteľností, spojeným s potrebou všeobecného zvýšenia podielu majetkových daní na celkových daňových výnosoch na Slovensku. Tieto úvahy vychádzajú zo štatistických dát o podiele majetkových daní na celkových daňových výnosoch resp. daňovom zaťažení. Výnos dane z nehnuteľností na Slovensku podľa štatistiky OECD v rokoch 1995–2010 sa pohyboval v rozmedzí od 0,4 % do 0,5 % z celkového HDP, pričom priemer OECD za dané obdobie bol medzi 0,8 % až 1,1 %. Priemer krajín OECD bol ale v roku 2009 až 1,8 percenta HDP a priemer pôvodných 15 krajín Európskej únie bol 2 percentá HDP. Už od roku 2009 a naposledy v roku 2015 ekonómovia OECD v správe OECD o Slovensku odporučili zvyšovať zdanenie nehnuteľností postupne⁸, ďalej zaviesť odpočítateľnú položku, a tiež možnosť tvorby nedoplatkov, ktoré by sa zúčtovali pri dedení alebo predaji nehnuteľností. (OECD, 2012)

8 Ministerstvo financií pripravovalo v roku 2014 spustenie nového systému zdaňovania nehnuteľností, podľa ktorého mala byť nehnuteľnosť zdanená na základe jej trhovej ceny. Nový systém plánovalo ministerstvo zaviesť ešte v roku 2014, kedy bol po technickej stránke už kompletne pripravený. Napokon sa jeho zavedenie posunulo na nasledujúce roky ale doteraz nebol tento systém realizovaný.

V krajinách EÚ prevládajú tri najbežnejšie kategórie miestnych daní: pozemková daň, miestna daň z hospodárskej činnosti a miestna daň z príjmov fyzických osôb. Napr. pozemková daň predstavuje významný daňový príjem írskych (17 %) a britských (16 %) samospráv. Miestna daň z hospodárskej činnosti fyzických a právnických osôb predstavuje základný zdroj francúzskych (20 %), luxemburských (30 %), portugalských a nemeckých správnych celkov (13,5 %). Z hľadiska daňovej právomoci samospráv môžeme pozorovať dve protichodné tendencie: prvú tendenciu k posilneniu vlastnej príjmovej základni samospráv, čomu zodpovedajú aj zmeny v daňovom určení v prospech miestnych rozpočtov; a druhú tendenciu k unifikácii daňových sadzieb, ktorou by sa malo zabrániť nežiaducej migrácii medzi regiónmi. Miestne dane nie sú predmetom harmonizácie na úrovni Európskej únie, preto sú jednotlivé členské štáty EÚ v tejto oblasti autonómne. (Kozovský, 2005)

Môžeme predpokladať, na základe doterajšieho vývoja, že daň z nehnuteľnosti na Slovensku bude pod neustálym tlakom na zmenu. Doterajšie pokusy, či ministerstva financií alebo poslancovia iniciatíva⁹ skončili neúspechom alebo nepokračujú aj vo vzťahu k maratónu volieb, ktorý začal na jeseň 2018 a bude pokračovať v roku 2019.

Aký význam má v štruktúre celkových daňových príjmov daň z nehnuteľnosti môžeme hodnotiť na základe predpokladov vývoja jednotlivých druhov daňových príjmov v rokoch 2017 až 2019 do rozpočtov obcí v porovnaní s rozpočtom verejnej správy a očakávanou skutočnosťou na rok 2016 a skutočnosťou za roky 2014 a 2015, ktoré vypracovala Sekcia ekonomiky rady združenia miest a obcí slovenska k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017–2019:

V tis. Eur	2014 S	2015 S	2016 R	2016 OS	2017 N ¹⁰	2018 N	2019 N
Daňové príjmy spolu	1 797 688	1 973 877	2 090 082	2 184 564	2 305 090	2 431 591	2 596 018
Z toho: prevod DPFO vrátane sankcií	1 300 567	1 467 812	1 573 799	1 664 868	1 771 427	1 924 000	2 026 177
Daň z nehnuteľností	320 453	324 053	325 945	331 494	337 477	343 256	349 778
Daň za špecifické služby	176 202	181 460	189 853	187 661	195 684	206 238	219 052
Daň z úhrad za dobývací priestor	486	486	485	482	502	528	561

9 V roku 2017 novelu zákona, kde bola daň z podlažia predložili do NR SR koalíční poslanci Ľubomír Petrák (Smer, starosta obce Hurbanova Ves), Igor Choma (Smer, primátor mesta Žilina) a Edita Pfundtner, (Most-Híd) ale po kritike stiahli návrh dane z rokovania parlamentu pre odpor verejnosti a súkromného sektoru a negatívnej medializácii. Dopady na podnikateľov sa nepozdávali ani ministerstvu pôdohospodárstva. Novela mala riešiť nielen podlažnú daň, ale aj ďalšie otázky. Napríklad aj daň za ubytovanie, ktorá sa mala preniesť z host'a na ubytovacie zariadenie. S tým nesúhlasila oblasť hotelierstva. V novele bolo aj zvýšenie daní z lesných pozemkov, ktoré zase kritizoval rezort obrany. Táto daň mala spôsobiť významné zvýšenie dane z nehnuteľností pre obyvateľov aj pre podnikateľov. Podľa komory daňových poradcov, by stiahnutá novela zákona o dani z nehnuteľností zvyšovala viac ako trojnásobne ročnú sadzbu dane zo stavieb, a to z 0,033 eura za každý meter štvorcový zastavanej plochy na 0,1 eura. Prepočty v novele hovorili, že výber dane z nehnuteľností by sa ročne zvýšil od 8,2 milióna eur až na 17,1 milióna eur ročne od firiem.

10 Napr., ako uvádza v súvislosti s charakteristikou demokracie vo svojej Otvorenej spoločnosti a jej nepriateľoch I, sú takouto inštitúciou voľby.

V tis. Eur	2014 S	2015 S	2016 R	2016 OS	2017 N ¹⁰	2018 N	2019 N
DPH a iné dane	–	84	–	59	–	–	–
Podiel dane (%) z nehnuteľnosti na daňovom príjme	17,82	16,42	15,59	15,17	14,64	14,12	13,47
Podiel DPFO (%) na daňovom príjme	72,35	74,36	75,30	76,21	76,85	79,12	78,05

Zdroj: Spracované podľa: Stanovisko ZMOS k rozpočtu verejnej správy na roky 2017–2019
(S – skutočnosť, OS – očakávaná skutočnosť, N – návrh rozpočtu)

Odporúčame a konštatujeme, že aj keď daň z nehnuteľnosti je stále otvorenou otázkou pre zvyšovanie a stabilizovanie príjmov obcí, ako z hľadiska praktického tak aj politického, nepovažujeme za vhodné, vo vzťahu k jej podielu na celkových príjmoch (v súčasnosti max. 18 %), uvažovať o zmenách. Napriek tomu predpokladáme, že ZMOS bude v zmysle záverov snemu usilovať o zmeny v zákone o miestnych daniach smerujúce k zrušeniu výnimiek, ktoré majú za následok oslobodenie od dane. Význam stabilizácie dane z nehnuteľností vidíme aj v tom, že súčasná občianska a podnikateľská prax sa už stotožnila s touto povinnosťou, a jej výškou, a považuje ju za dostatočnú aj vo vzťahu k prevládajúcemu ekonomickému prostrediu daného samosprávneho územia.

6.2 Príjmy menších obcí z príjmu fyzických osôb pri rozdeľovaní podielovej dane

Malých obcí do 500 obyvateľov je na Slovensku 1213, čo z celkového počtu obcí predstavuje 43 percent. Najvyšší počet malých obcí do 1000 obyvateľov je v Prešovskom kraji, tu ich počet dosahuje 539, v Bratislavskom kraji ich je len 28. Ešte väčší rozdiel je v počte obcí do 500 obyvateľov, Bratislavský kraj ich má 9, ale v Prešovskom kraji je ich 384. Máme aj obce, kde počet obyvateľov je jednociferné číslo. (rusyn.sk, 2012) Ďalšou otvorenou otázkou, ktorá na rozdiel od predchádzajúcej je stav, ktorý menuje aj ZMOS, že najmä malé obce majú problémy s financovaním prenesených kompetencií štátnej správy, preto by sa mali kompetencie samospráv a štátu prehodnotiť a následne nanovo rozdeliť. Finančné problémy malých obcí do 500 obyvateľov sú viacročnou opakovanou témou aj snemov ZMOS. Starostovia menších obcí upozorňujú, že nie sú schopní vykonávať prenesené, no často ani originálne kompetencie, keďže majú málo obyvateľov a tým aj nižšie príjmy z podielových daní.

Tento problém sa často spája s otázkou zlučovania územných samospráv (resp. veľkou rozdrobenosťou územnej samosprávy), ako pokračovanie reformy verejnej správy, a v tom sa predpokladá aj vyriešenie finančných problémov menších obcí. Druhý prístup pre riešenie tejto otázky preferuje úpravu vzorca na prerozdeľovanie podielovej dane.

Pri riešení tejto otázky preferuje ZMOS prvý prístup a uvádza, že „*Miestnu územnú samosprávu, ako aj verejnú správu je potrebné zreformovať a zmodernizovať.*“ Ide o jeden zo záverov 29. Snemu Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) v Bratislave, ktorý sa konal v roku 2018. Tento záver vychádza z hodnotenia, či všetky obce na Slovensku majú vykonávať všetky

kompetencie. Či každá, aj malá obec, má mať tie isté úlohy a kompetencie ako krajské či okresné mesto. S rovnakým aparátom ľudí, rovnakou odbornosťou, schopnosťou v danom čase, lehotách, kvalite a so zodpovednosťou. Veľa najmä malých obcí dlhodobo upozorňuje na nedostatok financií na zvládnutie svojich originálnych kompetencií, prípadne úloh pridelených štátom v rámci preneseného výkonu štátnej moci. Viaceré kompetencie pritom označujú za nedostatočne dofinancované, a to nielen po finančnej, ale aj odbornej a vecnej stránke. Obce priznávajú, že nedokážu plniť všetky úlohy, nezvládajú svoj rozvoj či nevedia naplniť niektoré požiadavky svojich občanov. Z tohto dôvodu bude silnieť požiadavka na potrebu ďalších reformných krokov pre celú oblasť verejnej správy. Očakáva sa dôraz najmä na miestnu územnú samosprávu, na **špecifiká malých obcí a ich spôsob financovania**. Súčasne sa zdôrazňuje potreba prihliadať aj na **systematickú starostlivosť o vidiecku krajinu**. Takto tieto požiadavky formulovali aj pre seba účastníci 29. Snemu ZMOS. Únia miest Slovenska podobne ako ZMOS deklarovala požiadavku, že *„Fungujúcu územnú samosprávu tu máme 28 rokov a to je čas na analytické zhodnotenie uplynulého obdobia a prijatie nových efektívnejších zmien,... lebo prerozdelenie kompetencií medzi obce, mestá, vyššie územné celky a štát je nekonečný príbeh. Preto je potrebné ekonomicky aj celkovo tento stav analyzovať, vyhodnotiť a nanovo rozdeliť kompetencie aj s potrebnými financiami.“* (ÚMS, 2018)

Druhý prístup, ktorý sa spája s požiadavkou úpravy prerozdeľovania podielových daní bez dopadov na zlučovanie alebo radikálnejšie riešenie kompetencií. Vychádza tiež zo skutočnosti, že malé obce často nedokážu zo svojho rozpočtu uhradiť ani minimálnu mzdu pracovníkov úradu resp. starostu a preto pre ochranu finančne slabších miestnych orgánov sa požaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia znášať finančne slabšie obce. Vypuklým sa tento problém stáva najmä vtedy, keď pri výpadku výberu daní (DPFO) oproti plánu (štátnemu rozpočtu), ako sa udialo po roku 2008 do roku 2012 majú obce značné finančné problémy so zabezpečením svojho fungovania pre nedostatok financií. Pri financovaní obcí s malou hustotou osídlenia a s nízkym počtom obyvateľov je zrejmé, že príjmy ťažko kryjú výdavky na vlastnú správu obce – údržbu majetku, ciest, náklady na nevyhnutnú administratívu a iné. Preto tieto obce sú odkázané na tvorbu iných vlastných príjmov, medzi ktoré patria príjmy z ekonomických aktivít obce – turizmus, služby a ďalšie, zvyšujú miestne poplatky a dane a spoliehajú sa aj na nenárokovateľné príjmy, akými sú granty, fondy a dotácie, kde však častokrát nesplňajú podmienky spolufinancovania lebo nemajú prostriedky ani na vypracovanie projektov, spolufinancovanie z vlastných alebo úverových zdrojov. V roku 2012 dosiahol priemerný príjem z dane z príjmu fyzických osôb 220,21 € na obyvateľa. Mestá nad 100000 obyvateľov získali v priemere 283,27 €/obyvateľ, obce do 250 obyvateľov 138,68 €/obyvateľ (cca 49 % priemeru miest nad 100 000 obyv.). Miestne dane a poplatky priniesli obciam priemerne 87,8 €/obyvateľ za rok. Najviac mestám nad 100 000 obyvateľov (181,6 €/obyv.), najmenej obciam veľkostnej kategórie 251–500 obyvateľov (55,1 €/obyvateľ). (KOM, 2014)

Tento prístup sa odvoláva aj na dodržiavanie Európskej charty miestnej samosprávy a jeho obhajcovia žiadajú bezodkladne riešiť dofinancovanie obcí s najnižším počtom obyvateľov.

Predseda Vlády SR, Peter Pellegrini na výjazdovom rokovaní vlády v Medzilaborciach v roku 2018 uviedol, že *„...je pravda, že je táto otázka na stole už dlhšie. Pán minister financií a podpredseda vlády (Peter Kažimír) o nej hovorí častejšie, pretože malé obce sú znevýhodnené v koeficiente a na obyvateľa dostávajú inú sumu ako obce väčšie. A tu by možno bolo treba vyzvať*

kolegov zo Združenia miest a obcí Slovenska, aby boli solidárnejší a umožnili zmeniť koeficient financovania jednotlivých obcí tak, aby aj tieto malé obce dostali na obyvateľa o niečo viac peňazí.“ (TASR, 2018)

Tretí prístup, ktorý zaznieva zo strany praxe poukazuje na prax v Českej republike, kde existujú tri typy obcí podľa rozsahu zverených kompetencií výkonu štátnej správy sú to: obce, obce s povereným obecným úradom a obce s rozšírenou pôsobnosťou. Malé obce na Slovensku uvažujú o návrhoch na existenciu, určenie obcí s prenesenou rozšírenou pôsobnosťou, čím by sa „zbavili“ určitej nedostatočne financovanej kompetencie na ktorú nemajú ani dostatok ľudského potenciálu.

Pri riešení tejto otvorenej otázky je rozhodujúci stav, že na zlučovanie obcí nie je vôľa. Zlučenie obcí je citlivý pojem. Je to aj politický problém. Voliči, ktorí žijú v malých obciach z hľadiska historického o zlučovaní nechcú počuť. Vláduce politické strany a hnutia, rozhodnutím o zlučovaní obcí vo vláde alebo v parlamente, nechcú realizovaním takéhoto rozhodnutia stratiť voličov v početných malých obciach, preto túto otázku stále odkladajú. Politické strany ani odborná verejnosť nedokážu vysvetliť obyvateľom menších obcí, že zlučovaním neprídu o svoje samosprávne žitie a môže sa zefektívniť ich fungovanie. „*Občania sa odklňajú od politickej participácie a neprejavujú záujem o veci verejné*“ a tak zlučovanie obcí je stále otvorená verejná otázka. (Masár, 2017, s.32) Táto otázka, resp. potenciál ekonomický aj odborný menších obcí, budú rozhodujúce aj pri zavádzaní elektronizácie územnej samosprávy a rozširovaní prvkov Smart City aj do priestoru menších obcí územnej samosprávy. Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti, ktorú pre vládu vypracovala Slovenská akadémia vied (SAV) v roku 2010 uvádza, že malá obec je problém – ak má byť obec schopná reálne vykonávať úlohu miestnej vlády, musí byť dostatočne silná. Túto charakteristiku nespĺňajú obce s malým počtom obyvateľov. Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti z roku 2008, ktorá predchádzala stratégii, jasne hovorí, že malé obce sa musia zlúčiť.

6.3 Zákonnosť v územnej samospráve

Dozor štátu nad tvorbou práva na úrovni miest a obcí je zverený v Slovenskej republike do pôsobnosti prokuratúry. Sem patrí aj dozor štátu nad tvorbou práva v kompetencii zastupiteľstva alebo úradov miest a obcí v Slovenskej republike. Najčastejšie prokuratúra skúma zákonnosť všeobecne záväzných nariadení obcí (VZN). Základným právnym prostriedkom, ktorý má prokurátor k dispozícii pri preskúmvaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí, je protest prokurátora. „*Rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí je v Slovenskej republike zverené do právomoci Ústavného súdu SR a v prípade preskúmvania zákonosti, aj do právomoci všeobecných súdov, a to v nadväznosti na protest ako prostriedok prokurátorského dozoru.*“ (Jesenko, 2015, s.37) Z hľadiska aplikačnej praxe sa v tejto súvislosti vyskytuje otvorená otázka vo vzťahu k rozsahu sistačného oprávnenia starostu obce, či môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné, tak, že ho nepodpíše v zákonnej lehote aj vo vzťahu k všeobecne záväznému nariadeniu. V praxi sa táto otázka spája aj s hodnotením, či VZN neobmedzí ochranu základných práv a slobôd občanov, ktorých sa dotýka. Obec v rámci normotvornej právomoci nesmie zasahovať do oblasti základných práv a slobôd. V akom rozsahu, ako to môže predstaviteľ obce posúdiť,

a ako to môže občan zmeniť nie je jednoznačne určené lebo obmedzenia základných práv a slobôd je možné stanoviť len zákonom, nikdy nie právnym predpisom nižšej právnej sily, a to ani na základe zákona. Pri analýze VZN určujúcich miestne dane nachádzame pochybnosti, či tieto VZN neporušujú základné práva a slobody občana obce a či bola dodržaná zásada ich zákonnosti.

Ako uvádza Kubincová medzi základné zásady správy daní okrem zásady zákonnosti, ktorá má dominantné postavenie, patria zásada súčinnosti správcu dane s daňovými subjektmi a inými osobami, poučovacia zásada, zásada konania bez zbytočných prietáhov, zásada voľného hodnotenia dôkazov, zásada neverejnosti, zásada skutočného obsahu právnych úkonov, zásada rovnakých práv a povinností daňových subjektov, zásada spolupráce daňových subjektov a iných osôb so správcom dane, zásada nevznikania neodôvodnených rozdielov pri rozhodovaní v skutkovo zhodných prípadoch, atď.. Okrem základných zásad uvedených v ustanovení Daňového poriadku sa správa daní riadi aj ďalšími zásadami, ktoré vyplývajú z iných ustanovení zákona, a to napr. zásada daňového tajomstva, zásada dvojstupňovitosti konania, zásada písomnosti, zásada vyhľadávacia, zásada zistenia skutkového stavu, atď.. (Kubincová, 2015)

Princíp zákonnosti je jedným zo základných princípov demokratického a aj právneho štátu a pri správe daní sa chránia záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb.

Na druhej strane však zo zásady zákonnosti možno vyvodit', že fyzické osoby a právnické osoby, ktoré pri správe daní vystupujú v postavení daňových subjektov a iných osôb a ktoré sa vyznačujú vzťahmi podriadenosti vo vzťahu k správcovi dane, môžu konať všetko čo im zákon nezakazuje, resp. musia konať len to čo im zákon prikazuje a v tejto súvislosti môžeme podotknúť, že v súčasnej praxi, keď dochádza k nespočetným návrhom a zmenám právnej úpravy v oblasti daní, je veľmi ťažké, či pre obce a ich zákonného zástupcu – starostu ako aj druhostupňové orgány ale najmä pre fyzické osoby a právnické osoby, sa v právnych predpisoch orientovať a následne ich aj dodržiavať. Aj z tohto dôvodu v aplikačnej praxi daňového práva, pri správe daní na úrovni obcí, tak ako aj v iných odvetviach práva, dochádza k rozdielnosti názorov na výklad konkrétnych ustanovení a ich aplikácií v znení VZN. (Kubincová, 2017)

Územná samospráva, najmä menšie obce, nedokážu dostatočne rýchlo a pružne reagovať na zmeny v legislatíve a novelizácie prostredníctvom iných zákonov a dostávajú sa tak do rozporu so zákonom, čím v podstate permanentne dochádza k nezákonnosti. Poznatky prokuratúr potvrdzujú toto konštatovanie a naznačujú, že situácia vo vydávaní VZN je naďalej veľmi neuspokojivá, o čom svedčí aj prehľad o počte podaných protestov prokurátorov a upozornení prokurátorov aj na ich úspešnosť. Napr. v roku 2013 bolo podaných 633 protestov prokurátora a obce vybavili celkom 598 protestov prokurátora, t. j. nerozhodli o 39 protestoch prokurátora. Vyhoveli 541 protestom prokurátora (97,4 % úspešnosť)¹¹. V tejto oblasti viac očakávajú občania aj od systému práce hlavného kontrolóra obce pri skúmaní zákonnosti všetkých noriem v detailoch ako to je napr. pri rozpočte obce ale problém je v tom, že: „*Hlavný kontrolór vykonáva kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri nakladaní s majetkom obce. Kontrolná činnosť sa*

11 V tomto prípade nejde len o menšie obce ale opakovane sa problémy s VZN vyskytujú aj vo veľkých mestách ako napr. bol Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu mesta Žilina č. 4/2017 o prideľovaní nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina, Protest prokurátora na všeobecne záväznému nariadeniu (VZN) mesta o daniach pre mesto Púchov alebo Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu mesta Leopoldov č. 106/2015 zo dňa 7.12.2015 o ochrane ovzdušia a o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia malými zdrojmi znečisťovania.

nevzťahuje na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo o povinnostiach právnických alebo fyzických osôb rozhoduje obec v správnom konaní.“ (Kováčová, 2016, s.26)

Na úrovni obce preto neexistuje orgán u ktorého by sa priamo mohol občan domáhať zákonnosti v jeho konaní a v tom môžeme očakávať v budúcom období nové požiadavky na zmenu legislatívy v prospech možnosti občana¹² dosiahnuť zákonnosť aj mimosúdnu cestou. Táto otvorená otázka je opodstatnená aj z dôvodu už desaťročia preťažených súdov v Slovenskej republike.

Záver

Pre územnú samosprávu, ako opakovane uvádza na snemoch ZMOS jeho predseda, je najpodstatnejšou prioritou finančné zabezpečenie samosprávy, pretože niet samosprávy bez dostatku peňazí, a je potrebné zabezpečiť peniaze, aby boli ľudia na základe výkonu kompetencií spokojní. Samosprávu je potrebné odbremeniť od zbytočných povinností. Zásadne sa odmieta aj to, aby v zákonoch boli určované nové kompetencie bez dostatočného finančného krytia ich výkonu a materiálno-technického zabezpečenia, dokonca určované pracovné pozície, ktoré musí samospráva vytvárať, a ešte aj určiť ich pracovnú náplň. Preto sa dá očakávať, že otvorenými otázkami naďalej bude spôsob financovania a rozsah – audit kompetencií v školstve, sociálnej oblasti, doprave, kultúre ale stále problémové sú aj otázky okolo vlastníckych vzťahov k pozemkom pod „zdedenými“ verejnoprospešnými stavbami napr. cesty, chodníky, parky a ďalšie. Riešenie týchto a ďalších otázok financovania, kompetencií a demokratického fungovania územnej samosprávy sa očakáva od začatia reformy miestnej správy už v roku 2019, ako to formulujú uznesenia snemov ZMOS aj Únii miest Slovenska.

Literatúra

- GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn. ISSN 1805-062X, 1805-0638 (online)
- HOSPODÁRSKE NOVINY. 2013. *Dane z nehnuteľností vzrástli v priemere o 5,16 %*. 28.01.2013
- JESENKO, M. 2015. *Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky*.
- KOM, 2014. *Zlučovanie a spolupráca obcí*. 88 s. Dostupné na: [http://www.komunal.eu/images/Zlu %C4 %8Dovanie_a_spolupr %C3 %A1ca_obc %C3 %AD.pdf](http://www.komunal.eu/images/Zlu%C4%8Dovanie_a_spolupr%C3%A1ca_obc%C3%AD.pdf)
- KOVÁČOVÁ, E. 2016. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. Belianum UMB Banská Bystrica. 150 s. ISBN 978-80-557-1202-4
- KOZOVSÝ, D. 2005. *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy* (dizertačná práca). Bratislava 2005.
- KUBINCOVÁ, S. 2015. *Daňový poriadok. Komentár*. 1.vydanie. Bratislava: C. H.Beck, 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2
- KUBINCOVÁ, T. 2017. *Zásada zákonnosti ako základná zásada správy daní*. In Banskobystrické dni práva. Belianum UMB Banská Bystrica. 417 s. ISBN 978-80-557-1285-7

12 V tomto prípade nejde len o menšie obce ale opakovane sa problémy s VZN vyskytujú aj vo veľkých mestách ako napr. bol Protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu mesta Žilina č. 4/2017 o prideľovaní nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina, Protest prokurátora na všeobecne záväznému nariadeniu (VZN) mesta o daniach pre mesto Púchov alebo Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu mesta Leopoldov č. 106/2015 zo dňa 7.12.2015 o ochrane ovzdušia a o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia malými zdrojmi znečisťovania.

- MASÁR, D. a KOL. 2017. *Paradoxy fenoménu demokracie*. VSERS České Budějovice. 98 s. ISBN 978-80-7556-018-6
- OECD: 2012. *Revenue statistics – Comparative tables* [online]. Paris. Dostupné na: <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/474825-dane-z-nehnutelnosti-prudko-vzrastli-mozu-este-viac>. (citované 13.09.2018)
- PAS. 30.01.2018. <http://alianciapas.sk/dane-z-nehnutelnosti-sa-tento-rok-takmer-nepohli-vynimkou-je-myjava-mesta-poplatok-za-miestny-rozvoj-takmer-nevyuzivaju/> (citované 13.09.2018)
- Rusin.sk. 2012. *Chce tento štát malé obce?* <http://www.rusyn.sk/chce-tento-stat-male-obce/> (citované 11.09.2018)
- TASR, 2018. *Pellegrini chce upraviť prerozdelení koeficient pre malé obce*. www.teraz.sk/ekonomika/premier-sme-pripraveni-upravit-prerozdel/334900-clanok.html (Citované 3.07.2018)
- ULAHÉR, J. 2013, *Miestne dane a ich právno-aplikačné problémy*, UPJŠ Košice, Dizertačná práca, s.57
- ÚMS. 2018. *Únia miest Slovenska chce prerozdeliť kompetencie samospráv a štátu*. www.teraz.sk/slovensko/unia-miest-slovenska/330030-clanok.html (citované 10.09.2018)
29. Snem ZMOS 2018. https://www.zmos.sk/priority-29-snemu-zmos-.phtml?id3=0&module_action__328020__id_art=27911 (12.09.2018)

7. MIESTNE DANE NA SLOVENSKU A ICH VÝVOJ NA PRÍKLADE MESTA PREŠOV¹

Úvod

Daňové príjmy tvoria významnú zložku finančnej masy, s ktorou municipality hospodária. Vymedzenie miestnych daní vyplýva zo všeobecného vymedzenia daní. Miestnu daň možno charakterizovať ako povinnú verejnú platbu spĺňajúcu všetky charakteristiky (vynútiteľnosť, nenávratnosť, neekvivalentnosť, neúčelovosť, legalita, opakovateľnosť, vopred určená výška a určený termín splatnosti), nad ktorou má priamu kontrolu municipalita a účelom ktorej je financovať aktivity jednotlivých daňovo-oprávnených municipalít (Poliak, 2016).

Význam miestnych daní možno odvodiť od základných funkcií verejných financií ako takých, alokačnej, distribučnej a stabilizačnej. Pri alokačnej funkcii hovoríme o probléme umiestnenia (alokovania) daní. V miestnych podmienkach spočíva v efektívnom umiestnení daní v jednotlivých častiach obce, aby nebol narušený trhový princíp ekonomiky. Zabezpečovať ekonomický rozvoj je jednou z hlavných úloh obce. Pri distribučnej funkcii je nutné, aby orgány obce zabezpečili nielen potrebné príjmy, ale ich spravodlivo rozdelili medzi jednotlivé prvky miestneho hospodárstva. Stabilizačná funkcia tvorí koncept daňovej politiky miest a obcí s prihliadnutím na ich potreby. Nielen štát, ale aj obec má prostriedky k stimulácii tvorby pracovných miest, zmierňovaniu dopadu cyklického vývoja ekonomiky a pod. (Sivák, 2007).

Ďalšou úlohou miestnych daní vo vyspelých krajinách je vyrovňovanie verejného dlhu. Verejný dlh alebo dlh verejnej správy je podľa Eurostatu súhrn záväzkov verejného sektora na všetkých úrovniach verejnej správy, na jednotlivých vládnych úrovniach a verejných fondoch. Dlh územných samospráv predstavuje tú časť verejného dlhu, ktorá je tvorená na tzv. lokálnej úrovni, na úrovniach nižších ako je štátna úroveň. Zadlženosť územných samospráv v SR sa v súčasnosti týka najmä obcí, a to z dôvodu, že regióny fungujú pomerne kratšie. Nedá sa povedať, že táto úloha miestnych daní ako súčasti verejných financií krajiny u nás optimálne funguje. Spomíname ju len okrajovo na vysvetlenie zložitosti skúmanej problematiky.

Cieľom kapitoly je na základe analýzy vývoja miestnych daní v časovom období 2013–2017 na príklade mesta Prešov verifikovať hypotézu, že miestne dane sú doplnkovým zdrojom príjmov samospráv na Slovensku a nezaručujú im nezávislosť na štáte napriek finančnej decentralizácii, ktorá prebehla. Pri analýze vývoja miestnych daní pracujeme okrem domácej a zahraničnej

1 Kapitola je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0151/18 pod názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0, ktorý je realizovaný v rokoch 2018–2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a je finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

literatúry, platnej legislatívy s oficiálnymi údajmi dostupnými na internetovom portáli mesta, s návrhmi rozpočtu na jednotlivé roky, záverečnými účtami a zverejnenými všeobecne záväznými nariadeniami.

7.1 Miestne dane a fiškálna decentralizácia

Ak chceme popisovať genézu vývoja miestnych daní na Slovensku, nedá sa vyhnúť procesu decentralizácie, ktorý s ňou úzko súvisí. Čapková (2004) definuje decentralizáciu ako proces posilnenia (legislatívnych a finančných) kompetencií nižších stupňov verejnej správy, presun kompetencií v oblasti manažmentu, tvorby a alokácie zdrojov z centrálneho stupňa na nižšie stupne. Cieľom je zabezpečiť miestnym samosprávam potrebnú mieru právnej, finančnej aj politickej nezávislosti. Najvýznamnejšia právomoc, ktorú štát delegoval na miestne samosprávy na Slovensku, je podľa nášho názoru tvorba vlastného rozpočtu a kompetencia prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení stanovovať a vyberať miestne dane ako hlavný zdroj vlastných príjmov. Fiškálna decentralizácia je proces, v rámci ktorého dochádza k účelnému prerozdeleniu úloh medzi štát a ďalšie úrovne územnej samosprávy v rámci zabezpečovania verejných zdrojov a výdavkov, pričom celý proces súčasne zohľadňuje charakteristické rysy príslušného regiónu (Horváthová, 2009). Fiškálna decentralizácia sa v zmysle nášho chápania pozitívne odráža v niekoľkých aspektoch. Obyvatelia obce sa podieľajú na efektívnom hospodárení. Prípadná negatívna zmena efektívnosti v hospodárení je zároveň dôvodom pre zvýšenú kontrolu hospodárenia obce zo strany jej obyvateľov. Prostredníctvom fiškálnej decentralizácie zároveň obce a mestá viac nemôžu poukazovať na nevyhovujúci stav v ich hospodárení cez kritiku na nedostatočné financovanie ich právomocí zo strany štátu. V konečnom dôsledku zaťažuje obce finančnou zodpovednosťou za obyvateľov a zabezpečenie kvality ich života. Prostredníctvom nej sa posilnili vlastné príjmy obce a samostatné rozhodovacie právomoci, zároveň došlo k zvýšeniu miery zodpovednosti za hospodárenie s vlastnými finančnými prostriedkami. Tento proces ukončil dovtedy uplatňujúci sa systém štátnych dotácií smerovaných na úhradu nákladov súvisiacich s výkonom samosprávnych právomocí obcí a miest. Predstavoval významný prínos smerujúci k upevneniu a stabilizácii postavenia územných samospráv v systéme verejnej správy SR. Zároveň sa vytvorili legislatívne podmienky, ktoré posilnili daňové príjmy obcí (vrátane ich daňových právomocí) a priniesli zníženie závislosti od rozhodnutí centrálnej vlády. Zdôraznilo sa samosprávne postavenie obcí a krajov, ich podiel a zodpovednosť za využívanie verejných zdrojov a nakladanie s verejným majetkom, čím sa vytvorili predpoklady na efektívnejšie, transparentnejšie a spravodlivejšie financovanie verejnej správy.

Typickým znakom obce na Slovensku je finančná autonómia, ktorej súčasť tvorí aj autonómia daňová, t. j. samostatnosť pri rozhodovaní o zavedení a vyberaní miestnych daní. Základom je ústavný poriadok, pričom obce podľa Ústavy SR sú právnickými osobami samostatne hospodáriacimi s majetkom a tiež so svojimi finančnými zdrojmi (Vernarský, 2015). Daňovú autonómiu považujeme za efektívny prostriedok, akým môžu obce zvýšiť svoju aktivitu vrátane možnosti zabezpečenia časti svojich vlastných príjmov. Fiškálna autonómia, na rozdiel od fiškálnej decentralizácie, znamená schopnosť samosprávnych jednotiek zabezpečiť dostatočné zdroje pre samosprávu vrátane určenia spôsobu ich využitia. V praxi teda ide o schopnosť mesta či obce jednoznačne vymedziť nielen spôsob získavania vlastných príjmov (napríklad z miestnych daní),

ale určiť aj ich rozsah (sadzba dane, výška dane, dátum splatnosti), ktorý samospráve zabezpečí efektívne fungovanie. Fiškálna autonómia teda znamená, že príjmy samosprávy získané nezávisle na štáte v dostatočne miere pokrývajú väčšinu jej výdavkov (Chapman, 2003). V tom vidíme na Slovensku problém, najmä v prípade malých obcí.

Mieru finančnej autonómie, resp. decentralizácie je možné merať viacerými spôsobmi, napríklad pomerom miestnych daní na centrálnych daniach, podielom zdrojov a úloh, ktoré boli pridelené územnej samospráve, pomerom príjmov územnej samosprávy na celkových verejných príjmoch, indexom finančnej sebestačnosti a pod. Ukazovatele finančnej decentralizácie síce nedokážu v plnej miere identifikovať komplexný pohľad na fiškálnu politiku samospráv v SR, dokážu však sprostredkovať predstavu o fiškálnej moci, ktorú majú mestá a obce z pohľadu vlastného zabezpečenia zdrojov k dispozícii (Sopkuliak, 2012). O to sa pokúšame v druhej časti.

Na Slovensku sa na financovaní miestnej samosprávy podieľajú obyvatelia danej obce buď svojou pracovnou či podnikateľskou činnosťou alebo miestnymi daňami. Z pracovnej, prípadne podnikateľskej činnosti občania platia dane z príjmu, ktoré odvádzajú štátu, pričom štát ich podľa zákona NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozdeľuje v súčasnosti pomerom 70:30 medzi mestá (obce) a vyššie územné celky. Tento typ daní, tzv. podielová daň, plynúca samosprávam zo štátneho rozpočtu, predstavuje ich najvýznamnejší daňový príjem, miestne dane sú výlučne doplnkovým zdrojom. Dodatočný zdroj financovania aktivít samosprávy je nedostatočný a nezabezpečuje v súčasnosti plnú autonómiu obciam a mestám v SR. Preto si myslíme, že dnes nemôžeme úplne hovoriť o autonómnom postavení miest a obcí (z pohľadu financovania samosprávy z vlastných zdrojov), ale o ich decentralizovanom postavení voči štátu. Finančná nezávislosť, ktorú mestá a obce v SR získali vyrubovaním miestnych daní, podľa nášho názoru v mnohých prípadoch naráža na problémy a má významné limity, ktoré determinujú postavenie miestnej samosprávy a prítok jej zdrojov, o tom pojednávame na príklade mesta Prešov v príspevku.

Aj napriek skutočnosti, že príjmy samospráv z výberu miestnych daní nie je možné označiť za rozhodujúci zdroj posilňovania finančnej samostatnosti, ide o reálny zdroj financií plynúcich do miestnych rozpočtov. Z pohľadu celkového financovania a podielu miestnych daní na výdavkoch samosprávy v konečnom dôsledku ide výlučne o doplnkový zdroj, keďže podiel miestnych daní na celkových výdavkoch obce je výrazne menšinový.

Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady predstavuje základný nástroj fiškálnej decentralizácie samosprávy, posilnil právomoci a mieru zodpovednosti miest a obcí v SR v oblasti rozhodovania a využívania verejných zdrojov. Súčasne ide o nástroj, pomocou ktorého majú samosprávy schopnosť nadobúdať príjmy posilňujúce ich finančnú samostatnosť. V ďalšom texte popisujeme jeho vývoj a okolnosti, ktoré naňho vplývajú.

7.2 Genéza vývoja miestnych daní na Slovensku

Možno konštatovať, že do roku 1990 bola správa miestnych daní² silne centralizovaná. Existoval síce osobitný zákon³, ktorý však bol za celé 38 ročné trvanie svojej účinnosti novelizovaný len raz, aj to nepriamou novelou⁴. Táto skutočnosť bola determinovaná najmä tým, že bol vykonávaný vyhláškami ministerstva financií. To isté platilo aj o domovej dani⁵, ktorá bola predchodcom dnešnej dane z nehnuteľností. Oba tieto zákony boli z hľadiska svojho rozsahu veľmi stručné (Poliak, 2016).

Aj keď obce od roku 1990 disponovali ústavne garantovaným právom samostatne hospodáriť s vlastnými finančnými zdrojmi, za absencie zákona, ktorý by jasne definoval, aká časť obci prináleží a aké dane je možné pre obec ukladať, nebolo možné vykonávať výber miestnych daní (Drgonec, 2007). V podmienkach Slovenskej republiky po roku 1990 došlo k mnohým zmenám v oblasti miestneho zdaňovania. Základnými predpismi, ktoré upravujú miestne dane v podmienkach SR dnes, sú zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, ktorý stanovuje hmotnoprávny podklad pri ich správe. Ďalej zákon NR SR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov, ktorým je upravovaný postup pri výkone správy daní a poplatkov a určovaný postupový proces pre správcu dane a daňovníka v daňovom konaní.

Z historického hľadiska sa právna úprava miestnych daní vyvíjala veľmi dynamicky. Dochádzalo k relatívne častým zásahom zákonodarcu do daňových právomocí slovenských municipalít (Poliak, 2016). Svedčí o tom viacnásobná novelizácia zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. Každá mala za cieľ zjednodušiť a upresniť výber miestnych daní, zabezpečiť precíznosť a posilniť právnu istotu implementáciou opravných prostriedkov. Aj predmetný zákon bol istá forma novelizácie. Znamenal nahradenie zákona SNR č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, zákona SNR č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností a taktiež zákona NR SR č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani. Zrušenie zákona 544/1990 Zb. a jeho nahradenie ôsmymi druhmi daní, ktorých predmet je odvodený z dovtedajších miestnych poplatkov, naďalej zachovalo princíp fakultatívnosti⁶. Zákon 317/1992 Zb. pôvodne upravoval iba daň z pozemkov a zo stavieb, až neskoršou novelizáciou (zákon NR SR č. 329/1997) sa k nim pridala daň z bytov. Po prijatí zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. sa tieto dane transformovali na lokálne. V prípade zákona 87/1994 Z. z. o cestnej dani išlo o priamu majetkovú daň, predmetom zdanenia bolo užívanie tuzemských pozemných komunikácií motorovými vozidlami na podnikanie a v súvislosti s podnikaním. Cestná daň bola prostredníctvom zákona 582/2004 Z. z. nahradená miestnou daňou z motorových vozidiel. Novelizáciou

2 Miestna daň ako legálny pojem v zásade vznikol až k 1. 1. 2005, nadobudnutím účinnosti zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Dovtedy existovala daň z nehnuteľností, avšak ostatné miestne dane tak, ako ich poznáme dnes, boli označené spojením „miestny poplatok“.

3 Zákon č. 82/1952 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

4 Zákon č. 26/1957 Zb. o notárskych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

5 Zákon č. 80/1952 Zb. o domovej dani v znení neskorších predpisov, neskôr zákon č. 143/1961 Zb. o domovej dani v znení neskorších predpisov.

6 Princíp fakultatívnosti spočíva v tom, že správca dane (obec) sama rozhoduje, či predmetnú daň na svojom území zavedie.

predmetného zákona sa daň z motorových vozidiel osamostatnila a jej právna úprava sa nachádza v zákone NR SR č. 361/2014 Z. z. Pri harmonizácii daňovej legislatívy SR s legislatívou EÚ bol zrušený poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov. Podľa európskej legislatívy je nemožné dvojité zdanenie jednej komodity. Alkoholické nápoje a tabak sú zaťažené spotrebnými daňami.

S optimálnym fungovaním územných samospráv a ich schopnosťou financovať svoje potreby tak, aby prinášali obyvateľom úžitok, pokračujúcou fiškálnou decentralizáciou vznikla potreba aplikácie nových poznatkov do doterajšieho systému. Vo viacerých krajinách Európskej únie je pravidlom, že samosprávne kompetencie sú rozdelené v hierarchickej skupine, podľa vzorca obec–región–štát. V podmienkach SR ide o obce a vyššie územné celky, vykonávajú rozdielne funkcie v súlade s ich právnou úpravou. V ekonomických teóriách sú uvádzané isté požiadavky na systém daní, ktorých správa spadá pod mestá a obce. Na miestne dane musí mať vplyv samospráva, vyžaduje sa stabilná daňová základňa pre zabezpečenie stabilného príjmu. Pri systéme miestnych daní je rozhodujúce, aby neboli krátené, resp. aby systém dokázal zabrániť daňovým únikom. Mal by obsahovať aj úpravu, ktorá by zabráňovala prevádzanie príjmu z jednej obce do druhej. Poslednou a najdôležitejšou požiadavkou na systém miestnych daní je, aby bol prehľadný, jednoduchý, čo v praxi znamená, že nemá obsahovať príliš veľa typov daní, aby správa a výber boli čo najefektívnejšie, administratívne nenáročné, málo nákladné, prehľadné (Pauličková – Bakeš, 2007). Prijatím zákona NR SR č. 582/2004 a každou jeho novelizáciou sa naplňajú požiadavky teoretikov pre slovenský systém miestnych daní. Každá novelizácia zabezpečuje istú formu zjednodušenia výberu a upresnenia daňových pojmov. Ako príklad je možné uviesť významnú zmenu z roku 2007, ktorá ustanovila, že bývalé miestne poplatky, ktoré boli pretransformované na dane, sa budú vyrubovať prostredníctvom platobného výmeru, čím sa vytvoril prvotný rámec pre ich prípadné vymáhanie. V podstate to znamená, že obec ako správca dane vyrubí daň pre daňovníka, ktorá má splatnosť 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti.

Zákonná úprava miestnych daní sa mení vzhľadom na potrebu prispôbiť sa zmenám v sociálnej a právnej situácii. Daňová legislatíva nie je len vymedzeným zdrojom právnych aktov, je veľmi úzko previazaná s inými právnymi prameňmi národného aj nadnárodného charakteru. Nepochybne najzásadnejší vplyv má Ústava Slovenskej republiky. Ústava SR (zákon NR SR č. 460/1992) v článku 59 popisuje dane ako štátne a miestne, taktiež vylučuje svojvoľu v určovaní daňovej povinnosti tým, že ich vymožitelnosť vychádza len zo zákona alebo na základe zákona. V tomto článku sa neurčuje výška daní ani spôsob, ktorý výšku určí. Túto problematiku upravuje článok 65 v štvrtej hlave Ústavy, kde je uvedené, že zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce, čím sa vylučuje svojvoľnosť vo vymáhaní daní a poplatkov (Drgonec, 2007). Daňovú legislatívu miestnych samospráv ovplyvňuje občianske právo a správne právo. Obce a vyššie územné celky sú právnickými osobami, ktoré vykonávajú prenesené štátne kompetencie. Aby ich mohli vykonávať, musia byť ich zástupcovia riadne zvolení v cyklických voľbách na dobu určitú, čím získavajú legitimitu na výkon štátnej moci. Ich právomoci a povinnosti jasne definuje zákon, ktorý im dáva aj možnosť tvoriť všeobecne záväzné nariadenia, čo je predmetom správneho práva. Správne právo upravuje konanie pri správe daní či rozhodovanie o daňových záležitostiach.

Slovenská republika nie je izolovanou krajinou, je členom významných nadnárodných štruktúr, v oblasti miestnych daní vychádza z európskych princípov. V práve európskych spoločenstiev k téme miestnych daní relevantné normy nie je možné nájsť, táto oblasť nie je predmetom harmonizácie. „Najvýznamnejšou normou európskeho charakteru, ktorá bola pripravená na pôde Rady

Európy, je Európska charta miestnej samosprávy“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 214). Neurčuje jednotný systém samosprávy, vymedzuje pravidlá, ktoré by sa mali dodržiavať v rámci demokratických miestnych samospráv, ich kompetencie v oblasti daní a zdôrazňuje nezávislosť pri prijímaní rozhodnutí o využívaní vlastných finančných zdrojov. Jej prijatie inicioval Kongres miestnych a regionálnych samospráv Európy, o legalizácii rozhodol po dlhých diskusiách v skupinách expertov Výbor ministrov Rady Európy 15. októbra 1985 v Štrasburgu. Cieľom je zabezpečiť miestnym samosprávam potrebnú mieru právnej, finančnej aj politickej nezávislosti a vyplniť tak medzeru v spoločných európskych normách správneho práva. Je prejavom vôle a zároveň presvedčenia dať samospráve zodpovedajúci právny rámec. Definuje princípy miestnej samosprávy ako rozhodujúce piliere demokracie v jednotlivých krajinách. Ide o medzinárodný dokument, ku ktorému sa môže zaviazat každý štát, ktorý rešpektuje princípy zastupiteľskej demokracie v obciach (obecné zastupiteľstvá), garantuje územnú autonómiu miest a obcí, rešpektuje uznesenia obce (v rámci zákona a ústavy) a zabezpečuje primerané financovanie vzhľadom ku kompetenciám miest a obcí. Existenciu miestnych daní ako jedného zo zdrojov vlastných príjmov predpokladá Európska charta miestnej samosprávy v článku 9 odsek 3. Väčšina jej ustanovení nadobudla pre Slovenskú republiku platnosť až v roku 2000 (Poliak, 2016). V štruktúre Charty je pre financovanie obcí kľúčový článok 9, jednotlivé odseky obsahujú princípy a požiadavky, ktoré je možné priradiť k rôznym spôsobom financovania obcí – miestne dane a poplatky, rozpočtové určenie daní a dotácie. V preambule tvorcovia vyjadrujú presvedčenie, že stanovené ciele sa dajú dosiahnuť len za predpokladu existencie územných jednotiek disponujúcich vysokou mierou autonómie zdrojov.

7.3 Druhy miestnych daní, spôsob a podmienky ich ukladania

Miestne dane majú fakultatívny charakter, obce môžu samostatne určovať ich výšku prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení. Tento proces má jasný zákonný postup, ktorý stanovuje, akým spôsobom postupuje správca dane. Daňová terminológia určuje subjekt, ktorý sa zaoberá výmerom, výrubom, výberom a kontrolou ako správcu dane. Správca dane sa určuje v závislosti od druhu dane, ktorá mu je prislúchajúca, v rámci aktuálnej daňovej legislatívy platnej na území Slovenskej republiky správcom dane môže byť daňový úrad (správa dane z príjmu), colný úrad (spotrebné dane), mestský alebo obecný úrad (Sivák, 2007).

Normotvorba je proces, ktorým samosprávy demonštrujú svoju autonómiu. „K najvýznamnejším výstupom obecnej finančnej normotvorby môžeme zaradiť všeobecne záväzné nariadenia obce v oblasti miestnych daní a poplatkov a v oblasti rozpočtového hospodárenia. Konkrétne sa v praxi obcí v Slovenskej republike jedná o všeobecne záväzné nariadenie o miestnych daniach, všeobecne záväzné nariadenie o miestnom poplatku, všeobecne záväzné nariadenie o poskytnutí dotácie z rozpočtu obce“ (Molitoris, 2013, s. 198). Na území obce uplatňujú obecné orgány, resp. nositelia moci, legislatívnu, exekutívnu aj daňovú právomoc. Tieto právomoci pochádzajú z prvej inštancie, štátu, ktorý ich delegoval na obecné orgány (Kubátová, 2009). Všeobecne záväzné nariadenie je základný a jediný všeobecne záväzný právny predpis, ktorým municipalita realizuje svoju daňovú politiku ako odraz svojich daňových právomocí. Z jeho textu musí jednoznačne vyplývať najmä:

- aké miestne dane municipalita ukladá,
- sadzby ukladaných miestnych daní,

- predmet zdaňovania miestnymi daňami,
- osobitný režim zdaňovania a spôsob preukazovania pre jeho aplikáciu v konkrétnych prípadoch,
- lehoty na splnenie daňovej povinnosti (Poliak, 2016).

Pri otázke tvorby všeobecne záväzného nariadenia je smerodajný zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Všeobecné záväzné nariadenia schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Predpoklady ich prijatia sú nemožnosť rozporu s ústavou, zákonmi, medzinárodnými zmluvami, do ich tvorby je umožnené vstupovať aj občanom obce. Každé nariadenie musí byť aspoň v 15 dňovej lehote pred jeho schvaľovaním zverejnené a môže byť pripomienkované občanmi či už doplnením textu, jeho pozmenením alebo vypustením niektorej z jeho častí (§ 6 spomínaného zákona).

Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov vymedzuje miestne dane:

1. daň z nehnuteľností (§ 4 až 18),
2. daň za psa (§ 22 až 29),
3. daň za užívanie verejného priestranstva (§ 30 až 36),
4. daň za ubytovanie (§ 37 až 43),
5. daň za predajné automaty (§ 44 až 51),
6. daň za nevýherné hracie prístroje (§ 52 až 59),
7. daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta (§ 60 až 66),
8. daň za jadrové zariadenie (§ 67 až 76).

Jednotlivé dane postupne charakterizujeme v zmysle zákona a v nasledujúcej časti ich vývoj od roku 2013 po rok 2017 demonštrujeme na vybranej samosprávnej jednotke, ktorou je mesto Prešov.

Daň z nehnuteľností je definovaná ako priama daň⁷ a je dôležitým fiškálnym nástrojom miest a obcí v oblasti rozvoja komunálnej politiky. Od 1. januára 2005, kedy vstúpil do platnosti zákon NR SR č. 582/2004, je konštruovaná na hodnotovom princípe, čo dáva obciam právomoc po predchádzajúcom zdôvodnení stanovovať vyššie sadzby ako v minulosti. Výsledkom bolo zvýšenie dane z nehnuteľností v roku 2005 o viac ako 40 % oproti predošlému roku. Daň z nehnuteľností zahŕňa daň z pozemkov, zo stavieb, z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome. § 119 občianskeho zákonníka definuje nehnuteľnosť ako „pozemok alebo stavbu spojenú so zemou pevným základom“, pozemky, stavby, byty a nebytové priestory túto podmienku spĺňajú. Rozdielne sú vo svojej definícii, ako aj vo výpočte jednotlivých sadzieb. Od dane sú oslobodené stavby, byty a pozemky, ktoré sú vo vlastníctve obce, náboženských organizácií alebo osôb, ktoré požívajú imunitu podľa medzinárodného práva⁸. Pre vyrubenie dane je rozhodujúci 1. január po zdaňovacom období, kedy daňovníkovi vzniklo vlastníctvo alebo správa nehnuteľností. Čo sa týka dane z pozemkov, podľa zákona NR SR č. 582/2004, § 6 jej predmetom sú pozemky na území Slovenskej republiky rozdelené nasledovne:

- orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty,
- záhrady,

7 Platiteľ dane a daňovník sú tá istá osoba, čo v praxi znamená, že daň je platená priamo osobou, ktorej sa týka.

8 Kompletne znenie výnimiek sa nachádza v zákone NR SR č. 582/2004 v § 17.

- zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy,
- lesné pozemky, rybníky a ostatné hospodársky využívané plochy,
- stavebné pozemky.

Daňovníkom je vlastník pozemku, správca pozemku, fyzická alebo právnická osoba, ktorej boli pridelené pozemky z pozemkového fondu, nájomca alebo osoba, ktorá pozemok skutočne používa. Daňovník je do lehoty určenej správcom dane (obcou) povinný podať daňové priznanie. Výpočet dane je prevádzaný vynásobením výmery pozemku v m² a hodnoty pôdy za 1 m², ktorá vychádza z daňového zákonníka obce.

§ 10 spomínaného zákona upravuje daň zo stavieb. Jej predmetom sú stavby na území Slovenskej republiky v členení:

- stavby na bývanie,
- stavby na pôdohospodársku produkciu,
- chaty a stavby určené na rekreáciu,
- samostatne stojace garáže,
- stavby hromadných garáží,
- priemyselné stavby,
- stavby určené na podnikanie,
- ostatné stavby neuvedené v predošlých písmenách.

Daňovníkom je vlastník, správca, nájomca alebo osoba, ktorá stavbu skutočne používa. Výpočet dane sa prevádza vynásobením ročnej sadzby dane a m² každej zastavanej plochy.

Podľa § 14 uvedeného zákona predmetom dane z bytov sú byty a nebytové priestory v bytovom dome, a v ktorom aspoň jeden byt alebo nebytový priestor nadobudli fyzické alebo právnické osoby. Daňovníkom sú vlastníci alebo správca, v prípade spoluvlastníctva má každý spoluvlastník daňovú povinnosť do výšky svojho podielu. Výpočet dane je prevádzaný súčinom zastavanej plochy v m² a ročnej sadzby určenej obcou. Obec má vždy s účinnosťou k 1. januáru možnosť na nasledujúce zdaňovacie obdobie jednotlivé sadzby zvýšiť, znížiť alebo určiť diferencovanú sadzbu v závislosti od typu nehnuteľností.

Obec rovnako ustanovuje rozdielne sadzby dane za psa, môže určiť jej zníženie alebo úplné oslobodenie na základe istých kritérií spojených s daňovým predmetom. Predmetom dane je pes chovaný fyzickou alebo právnickou osobou, ktorý dovŕšil 6 mesiacov. Povinnosť vzniká prvým dňom po mesiaci, kedy pes daný vek dovŕšil a zaniká dňom, v ktorom pes prestal byť predmetom dane (zákon NR SR č. 582/2004, § 22). Pes, ktorý je chovaný pre výskumné účely, je umiestnený v zvieracom útulku alebo má špeciálny výcvik a vlastní ho občan s ťažkým zdravotným postihnutím, nie je predmetom dane. Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá je vlastníkom psa. Ak sa nedá preukázať, kto je vlastníkom psa, daňovníkom je jeho držiteľ. Základ dane odvodený od počtu psov v obci je vynásobený daňovou sadzbou, určenou obcou cez všeobecne záväzné nariadenie.

Ďalším typom miestnej dane, ktorý vymedzuje zákon v § 30, je daň za užívanie verejného priestranstva. Predmetom dane je užívanie verejného priestranstva. Verejným priestranstvom chápeme verejnosti prístupné pozemky vo vlastníctve obce, vynímajúc pozemky, ktoré obec prenajala. Pod pojmom užívanie verejného priestranstva sa v praxi rozumie umiestnenie reklamného zariadenia na pozemku obce, zariadenie predajného zariadenia, lunaparku, cirkusu a iných atrakcií, trvalé parkovanie motorového vozidla mimo vyznačeného parkoviska. Obec prostredníctvom

všeobecne záväzného nariadenia určuje, ktoré priestranstvá sú zahrnuté ako verejné, upravuje ich užívanie, sadzbu dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, zníženie a oslobodenie. Čo sa týka oznamovacej povinnosti, určuje ju obec odo dňa začatia užívania priestranstva. Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá spĺňa stanovené kritériá. Základ dane je vypočítaný ako súčin m² užívaného priestranstva a sadzby dane za každý začatý deň.

Daň za ubytovanie prináleží obci, na ktorej území sa ubytovacie zariadenie nachádza. Vztahuje sa na všetky hotely, motely, botely, hostely, apartmánové domy, kúpeľné domy, liečebné domy, a akékoľvek iné zariadenia zriadené pre účel ubytovania, účel podnikania, ako aj pre príležitostné zárobky. Cez všeobecne záväzné nariadenie obec určuje podrobnosti ako oznamovaciu/prihlasovaciu povinnosť pre daňovníka, sadzbu dane, spôsob vedenia preukázanej evidencie na účely dane, spôsob vyberania, lehoty splatnosti a odvodu obci, zníženie dane alebo úplné oslobodenie. Predmetom dane je odplátne prechodné ubytovanie fyzickej osoby v danom zariadení (zákon NR SR č. 582/2004, § 37). Daňovníkom je fyzická osoba, ktorá sa v zariadení prechodne ubytuje, platiteľom dane je prevádzkovateľ zariadenia poskytujúceho ubytovanie. Toto je jediný prípad miestnej dane, ktorá nie je priama, keďže daňovník a platiteľ nie sú totožná osoba. Sadzbu určuje obec na počet prenocovaní jednej osoby. Základ dane sa vypočítava podľa počtu prenocovaní.

Daň za predajné automaty prináleží obci, na území ktorej sa prevádzkujú. Cez všeobecne záväzné nariadenie sa ustanovujú sadzby dane, spôsob evidencie pre daňové účely, zníženie alebo oslobodenie. Predmetom dane sú predajné automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu a sú umiestnené na verejne prístupných miestach. Nevzťahuje sa to na automaty, ktoré vydávajú cestovné lístky verejnej dopravy (§ 44 zákona NR SR č. 582/2004). Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá automaty prevádzkuje. Pri zmene daňovníka vzniká novému povinnosť prvým dňom v mesiaci, ktorý nasleduje po mesiaci, kedy bola zmena vykonaná. Sadzba sa určuje na prevádzkovanie jedného automatu za jeden kalendárny rok. Základ dane je vypočítaný podľa počtu predajných automatov.

Daň za nevýherné hracie prístroje prináleží obci, na území ktorej sa prevádzkujú. Prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia je určená sadzba dane a spôsob evidencie. Predmetom sú hracie prístroje prevádzkované za odplatu na verejne prístupných priestranstvách (§ 52 citovaného zákona). Pod pojmom nevýherné hracie prístroje sa rozumejú elektronické prístroje na počítačové hry, mechanické prístroje, automaty a iné zariadenia na zábavné hry. Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá prístroje prevádzkuje. Základ dane je odvodený od počtu nevýherných hracích prístrojov na jeden kalendárny rok.

Daň za vjazd a zotrvanie vozidla v historickej časti mesta prislúcha obci, ktorej patrí územie vyznačené ako historická časť. Historickú časť vymedzuje obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia, rovnako ako aj sadzbu dane (prípadne paušálnu sumu), podmienky uplatnenia nároku, náležitosti oznamovacej povinnosti, zníženie alebo úplné oslobodenie. Oznamovacia povinnosť vzniká daňovníkovi najneskôr v deň vjazdu so splatnosťou 15 dní. Predmetom dane je vjazd a zotrvanie vozidla v predmetnej časti mesta (§ 60 zákona NR SR č. 582/2004). Pri ochrane zdravia, majetku a verejného poriadku sa daň na osoby vykonávajúce túto činnosť nevzťahuje. Daňovníkom je osoba, ktorá predmetné vozidlo vlastní. Základ dane je odvodený od počtu dní vjazdu a zotrvania vozidla, ktoré sú vynásobené stanovenou sadzbou.

Daň za jadrové zariadenie prislúcha obci, ktorej zastavané územie alebo jeho časť sa nachádza v oblasti ohrozenia určenej Úradom jadrového dozoru Slovenskej republiky. Obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia určuje sadzbu dane v závislosti od vzdialenosti

ohrozenia, začlenenie do pásma rozhodujúceho na určenie sadzby, zníženie dane, prípadné úplné oslobodenie. Daňová povinnosť začína daňovníkovi prvým dňom začatia skúšobnej prevádzky zariadenia a zaniká jej trvalým ukončením. Predmetom dane je zariadenie, v ktorom prebieha štiepna reakcia v jadrovom reaktore a vyrába sa elektrická energia počas kalendárneho roka (§ 67 zákona NR SR č. 582/2004). Daňovníkom je osoba, ktorá je držiteľom povolenia na uvádzanie jadrového zariadenia do prevádzky. Základom dane je výmera v m² katastrálneho územia obce, ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenia, vynásobená stanovenou sadzbou.

Zákon NR SR č. 582/2004 v § 2 upravuje miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Vztahuje sa na elektrické odpady a drobné stavebné odpady, ktoré vznikajú na území obce. Komunálne odpady sú:

- odpady z domácnosti na území obce okrem odpadov vznikajúcich pri bezprostrednom výkone činností tvoriacich predmet podnikania alebo činnosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby – podnikateľa;
- odpady z nehnuteľností slúžiace fyzickým osobám na rekreáciu (záhrady, chaty, chalupy), na parkovanie, alebo uskladnenie vozidla používaného pre potreby domácnosti (garáže, garážové stojiská a parkovacie stojiská);
- odpady vznikajúce pri čistení verejných komunikácií a priestranstiev, ktoré sú majetkom obce alebo v správe obce, a taktiež pri údržbe verejnej zelene vrátane parkov a cintorínov a ďalšej zelene na pozemkoch právnických osôb, fyzických osôb a občianskych združení.

Drobný stavebný odpad je odpad z bežných udržiavacích prác vykonávaných fyzickou osobou alebo pre fyzickú osobu. Obec je povinná zabezpečiť podľa potreby, najmenej dvakrát do roka, zber drobných stavebných odpadov v rozsahu do 1m³ od jednej fyzickej osoby, ak v obci nebol zavedený množstevný zber.

Platcom poplatku je fyzická osoba, ktorá má trvalý alebo prechodný pobyt alebo má oprávnenie užívať byt, nebytový priestor, stavbu, vinicu, trávnatý porast alebo iný pozemok na území obce. Ďalej právnická osoba, ktorá užíva nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na jej území na účel podnikania. Poplatková povinnosť vzniká dňom užívania nehnuteľnosti. Sadzba poplatku sa určuje na základe skutočnosti, či v obci je alebo nie je zavedený množstevný zber (zákon NR SR č. 582/2004, § 78). Pokiaľ zavedený je, obec určí poplatok ako súčin frekvencie odvozu odpadu, určenej sadzby (min. 0,015 €, max. 0,078 € za kilogram odpadu) a objemu zbernej nádoby, ktorú poplatník používa. Ak množstevný zber v obci zavedený nie je, obec určí poplatok ako súčin sadzby (min. 0,0033 €, max. 0,0531 €) a počtu kalendárnych dní roka, v ktorom daňovník má trvalý pobyt na území obce. Poplatok má splatnosť do 15 dní od jeho vyrubenia obcou. Obec môže na základe žiadosti daňovníka určiť splatnosť v mesačných splátkach, ktorých frekvenciu sama určí.

Poplatok za rozvoj je novovzniknutý poplatok, zavedený zákonom NR SR č. 447/2015. Prislúcha obci, na území ktorej došlo k vzniku novej podlahovej plochy v nadzemnej časti stavby. Obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia určuje sadzbu za každý aj začatý m² v rozsahu od 3 € do 35 €, môže stanoviť rôznu sadzbu v závislosti od katastrálneho územia. Od platenia sú oslobodené stavby, ktorých účel je sociálne bývanie, zdravotnícke zariadenia, nadsavby s výmerou plochy do 25 m², múzeá, skleníky (podľa osobitných predpisov) alebo konštrukcie garáže v rámci už existujúcej stavby. Poplatníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorej bolo vydané rozhodnutie o stavebnom povolení. Povinnosť uhradiť poplatok vzniká do 15 dní od dňa právoplatnosti stavebného povolenia, povolenia zmeny stavby alebo dňa ohlásenia stavby stavebnému úradu. Získané výnosy majú byť použité na pokrytie kapitálových výdavkov obcí.

7.4 Vývoj miestnych daní v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Po všeobecnej charakteristike jednotlivých druhov miestnych daní v zmysle platnej legislatívy ich vývoj od roku 2013 po rok 2017 demonštrujeme na vybranej samosprávnej jednotke, ktorou je mesto Prešov. Je to krajské mesto najväčšieho samosprávneho kraja na území SR. Ku dňu 31. 12. 2017 bol počet obyvateľov 88 861⁹. Ako vyplýva z nasledujúcej tabuľky, rozpočet mesta bol v sledovaných rokoch prebytkový.

Tabuľka 1: Príjmy a výdavky rozpočtu mesta Prešov v rokoch 2013–2017 (v eurách)

Rok	2017	2016	2015	2014	2013
Príjmy	73 155 412,22	68 073 296,08	62 625 584,35	65 313 510,00	54 396 938,67
Výdavky	65 684 134,56	60 995 771,92	61 004 465,29	65 071 114,28	53 932 412,69

Zdroj: vlastné spracovanie podľa <https://www.presov.sk/rozpocet.html>

Daňové príjmy mesta so zreteľom na príjmy z miestnych daní obsahuje tabuľka č. 2. Podľa všeobecne záväzného nariadenia č. 12 z roku 2015 mesto v sledovanom období nevyberalo daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie, preto ich v tabuľke neuvádzame. Rovnako ani poplatok za rozvoj zavedený na Slovensku od roku 2016 prijatím zákona NR SR č. 447/2015 Z. z. K údajom o jeho výške v rokoch 2016 a 2017 nebolo možné sa dopátrať.

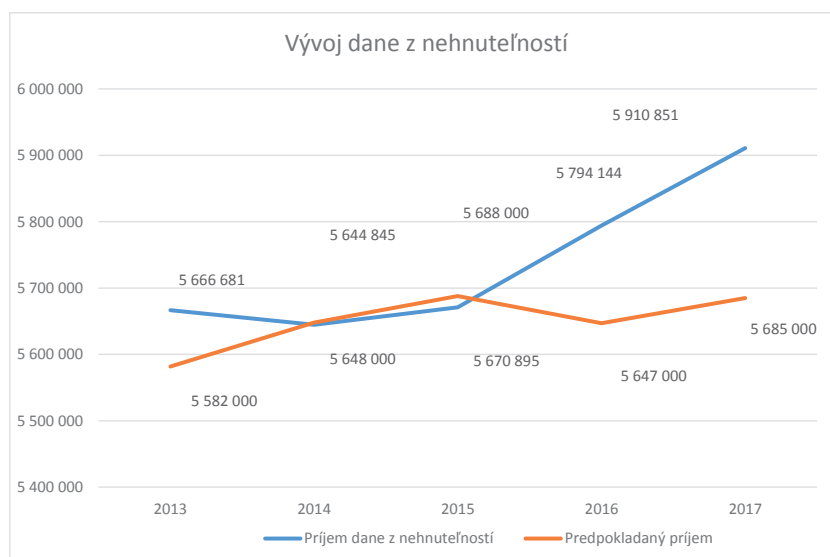
Tabuľka 2: Daňové príjmy mesta Prešov a ich vývoj v rokoch 2013–2017

	2017	2016	2015	2014	2013
Daň z príjmov	33 190 811	30 905 746	27 085 804	24 146 374	22 350 187
Daň z nehnuteľností	5 910 851	5 794 144	5 670 895	5 644 845	5 666 681
Daň za psa	53 386	50 310	85 455	89 395	91 465
Daň za užívanie verejného priestranstva	54 364	50 227	70 779	69 742	74 109
Daň za ubytovanie	55 112	50 838	35 639	28 941	30 475
Daň za predajné automaty	6 451	5 603	5 467	5 494	5 829
Daň za nevýherné hracie prístroje	1 980	660	1 408	2 035	1 723
Poplatok za komunálne odpady	2 786 844	2 813 225	2 721 568	2 814 634	2 868 459
Daňové príjmy spolu	42 060 817	39 670 753	35 678 319	32 801 460	31 089 081
Príjmy z miestnych daní spolu	8 868 988	8 765 007	8 591 211	8 655 086	8 738 741

Zdroj: vlastné spracovanie podľa <https://www.presov.sk/rozpocet.html>

⁹ Podľa oficiálneho mestského internetového portálu.

V roku 2017 predstavoval výnos dane z príjmov 78,91 %, výnos dane z nehnuteľností 14,46 % a výnos z poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady 6,63 % celkových príjmov. Ostatné miestne dane nemali zásadný dopad. V roku 2016 tvorila daň z nehnuteľností 15 % celkových príjmov mesta a bola nasledovaná poplatkom za komunálny odpad (7 %). Výnos dane z príjmov bol 78 %. Nedá sa hovoriť o výrazných zmenách medzi sledovanými rokmi. Ďalej zisťujeme, ako sa príjem z jednotlivých druhov miestnych daní do rozpočtu mesta v rokoch 2013–2017 vyvíjal. Porovnávame realitu zistenú zo záverečných účtov v analyzovaných rokoch s prognózou prebratou z rozpočtu na príslušný rok.

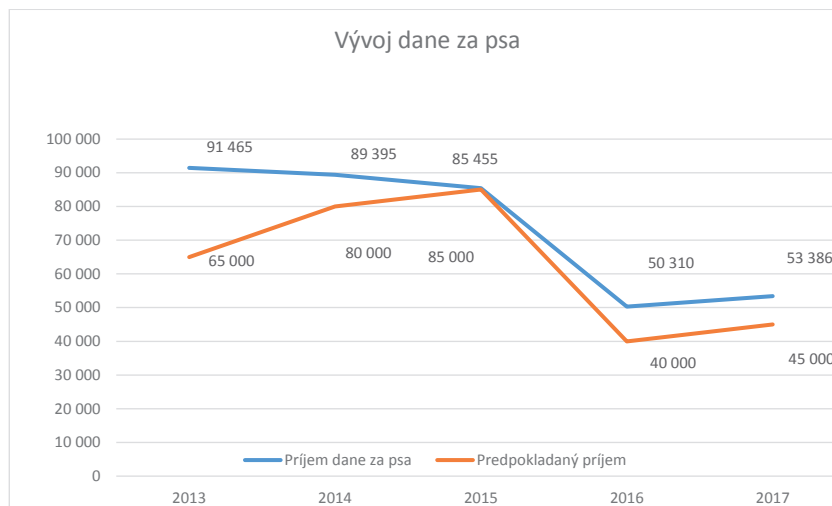


Graf 1: Predpokladaný a reálny príjem dane z nehnuteľností v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

Ak porovnáme predpokladané príjmy z miestnych daní zisťované z rozpočtu mesta na rok 2017 a reálne príjmy získané zo správy o záverečnom účte za daný rok, príjem dane z nehnuteľností bol v realite v danom roku vyšší o 225 851 eur (graf č. 1). V roku 2016 daň z nehnuteľností, ktorá konštantne tvorí najväčšiu časť príjmov mesta z miestnych daní, dosiahla hodnotu vyššiu o takmer 3 % (viac ako 147 000 €) ako bola prognózovaná. Reálny nárast o 106 144 € v roku 2016 oproti 2015 bol vyvolaný výstavbou bytových domov na prelome rokov¹⁰. V roku 2015 v porovnaní s rokom 2014 reálna daň z nehnuteľností zaznamenala menší nárast o 2,17 %. V roku 2014 bol zaznamenaný pokles o takmer 22 000 € oproti roku 2013. Pri predmetnej dani sme v každom sledovanom období vychádzali zo sadzieb určených prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia mesta č. 12/2015. Celkovo môžeme konštatovať, že jej reálny vývoj mal v sledovanom období rokov stúpajúci trend, ako načrtáva graf č. 1.

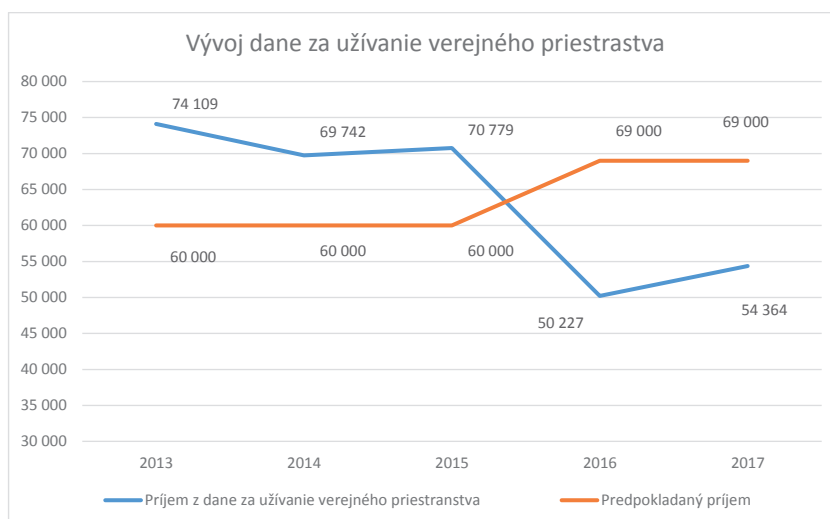
¹⁰ <https://presov.korzar.sme.sk/c/20686306/bytovy-dom-na-trojke-uz-coskoro-skolauduju.html>



Graf 2: Predpokladaný a reálny príjem dane za psa v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

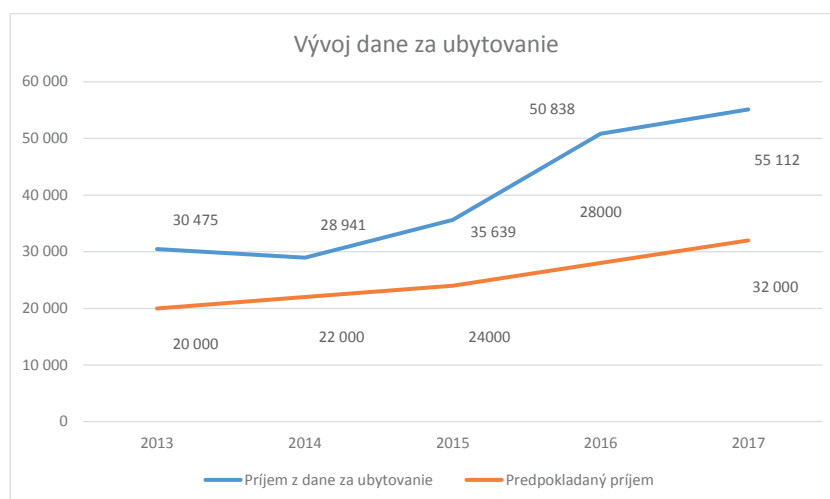
Pri vývoji dane za psa vidíme úplne opačný trend, počas obdobia 2013–2016 sa reálny príjem znižoval. V roku 2016 pozorujeme značný prepad (o 41,12 % oproti predchádzajúcemu roku) spôsobený všeobecne záväzným nariadením č. 12/2015, čl. 8. Do roku 2015 sa daň vypočítavala podľa počtu prihlásených psov a sadzba bola určovaná na základe miesta, kde je pes chovaný. Bolo to 66 € za psa chovaného v byte, 16 € za psa chovaného v rodinnom dome. Nové nariadenie znížilo sadzbu na 40 € za psa chovaného v byte a o 75 % na psa chovaného v rodinnom dome (12 €). V roku 2017 bolo v meste podľa mestského portálu registrovaných 3264 psov, čo mohlo byť v realite aj vyššie číslo, lebo nie každý vlastník splnil svoju povinnosť a zviera prihlásil. Počet zvierat z evidencie každým rokom ubúda, obyvateľov nemotivuje ani znížená sadzba. Reálny príjem z tejto miestnej dane v každom zo sledovaných rokov bol vyšší ako plánovaný príjem. Najmenší rozdiel medzi nimi bol zaznamenaný v roku 2015 (455 €).



Graf 3: Predpokladaný a reálny príjem dane za užívanie verejného priestranstva v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

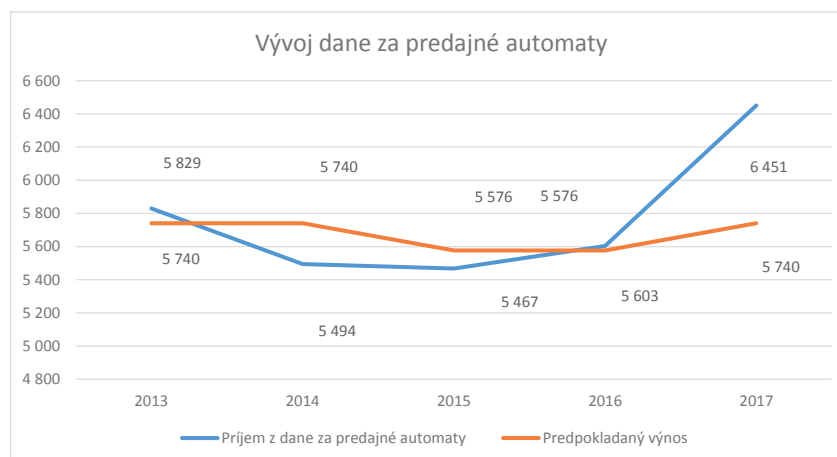
Vývoj dane za užívanie verejného priestranstva, podobne ako pri dani za psa, mal v rokoch 2013–2016 klesajúci charakter napriek tomu, že sadzby sa za jednotlivé obdobia nezmenili. Ako vyplýva z grafu, predpovedať presne vývoj tejto miestnej dane bolo komplikované, v rokoch 2013–2015 bol reálny príjem vyšší ako predpokladaný, v rokoch 2016 a 2017 naopak. Celkový rozpočtovaný príjem v rokoch 2016 a 2017 v sume 69 000 € vychádzal z predpokladaného počtu požiadaviek na užívanie verejného priestranstva prognózovaného na základe predchádzajúceho zdaňovacieho obdobia. V oboch prípadoch sa nenaplnil. Ak komparujeme časové obdobie 2013–2017, reálny príjem do rozpočtu mesta neustále klesá (za 5 rokov o 19 745 €).



Graf 4: Predpokladaný a reálny príjem dane za ubytovanie v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

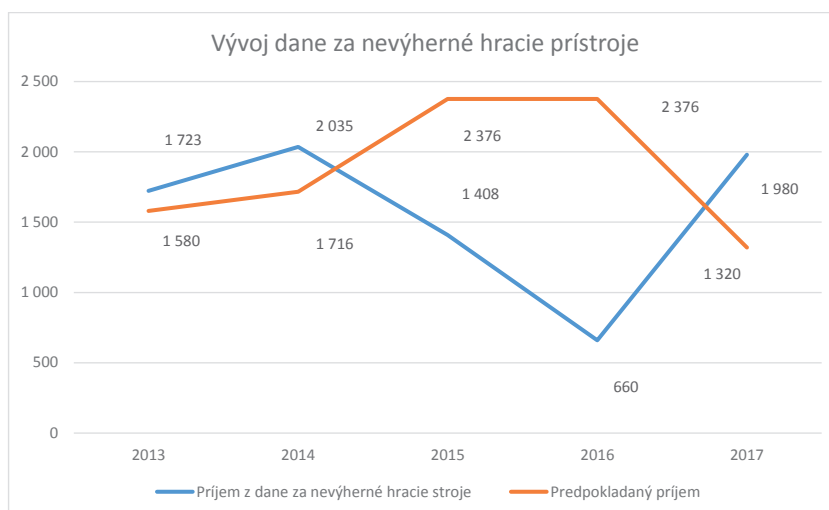
Daň za ubytovanie napriek miernemu poklesu v roku 2014 oproti 2013 zvyšok sledovaných období zaznamenala nárast (o 16 % v roku 2015 oproti 2013). Bol výsledkom zvyšujúcej sa atraktívnosti mesta pre obyvateľov z iných miest Slovenska, ako aj zahraničných turistov. Potvrdené záverečným účtom, mesto Prešov dosiahlo v každom roku vyšší príjem ako pôvodne plánovalo, najväčší pozitívny rozdiel medzi odhadom a realitou bol v roku 2016, čo potvrdzuje priložený graf. Rozpočtovaný objem na rok 2017 v sume 32 000 € vychádzal z predpokladaného počtu prenocovaní a sadzby dane, ktorá je 0,66 € za jedno prenocovanie. Podarilo sa ho prekročiť.



Graf 5: Predpokladaný a reálny príjem dane za predajné automaty v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

V prípade dane za predajné automaty môžeme v grafe č. 5 sledovať vývoj reálneho príjmu v období 2013–2017, kedy bolo na území mesta cca 70 ks predajných automatov. Táto daň sa nepodieľala veľkou časťou na celkových príjmoch do mestského rozpočtu. Podľa nášho názoru má veľký výnosový potenciál, predajné automaty sú v nepretržitej prevádzke. Predpokladáme, že jej význam a dopad na mestský rozpočet narastie vzhľadom na vývoj trhu spojený s modernizovaním predajných prístrojov. Príjem stúpol výrazne v roku 2017 na úroveň 6 451 €, čo bolo o 848 € viac ako v roku 2016 (5 603 €). Vtedy sme zaznamenali najväčší rozdiel medzi očakávaným a reálnym príjmom (711 €). Pri pohľade na graf konštatujeme, že predpokladaný príjem osciloval okolo priamky, reálny vykazoval odchýlky smerom nadol (v rokoch 2014–2015) aj nahor (2017).



Graf 6: Predpokladaný a reálny príjem dane za nevýherné hracie prístroje v meste Prešov v rokoch 2013–2017

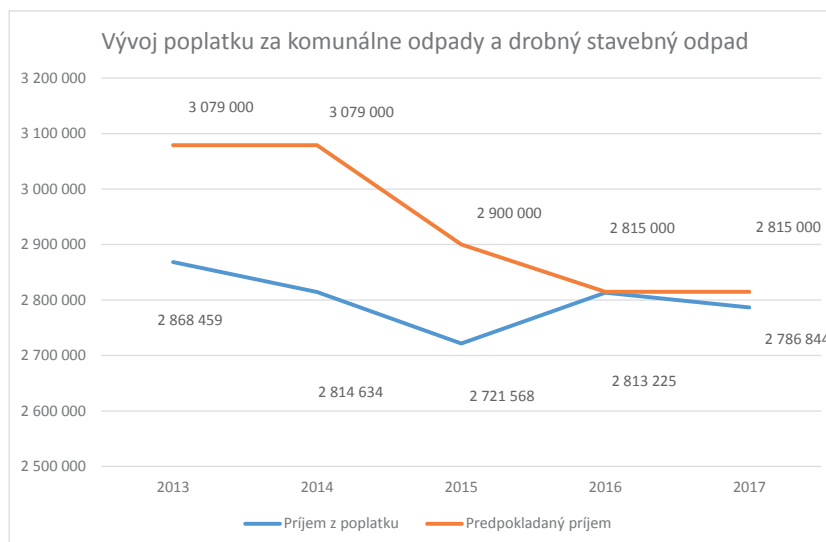
Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

Nepravdivý typ grafu č. 6 bol spôsobený tým, že v rokoch 2013–2014 a 2017 bol predpokladaný príjem nižší ako reálny. Naopak, v rokoch 2015–2016 bol vyšší ako reálny. Za sledované obdobie sa daň za nevýherné hracie stroje najviac podieľala na príjmoch do mestského rozpočtu v roku 2014 sumou 2 035 €, čo je v porovnaní s príjmami z ďalších miestnych daní zanedbateľná čiastka. Externým faktorom pôsobiacim na vývoj je trend ich postupného vytrácania z katastrálneho územia slovenských obcí a miest, vzhľadom na narastajúce tendencie obyvateľstva petične odporovať a rušiť prevádzky, kde tieto prístroje fungujú. Postupnou internetizáciou a digitalizáciou trhu majú stále menej priestoru medzi moderným obyvateľstvom vzhľadom na fakt, že cenami a službami málokedy dokážu konkurovať moderným alternatívam. V roku 2017 ich bolo na území mesta 20.

Podľa všeobecne záväzného nariadenia č. 12 z roku 2015 mesto v sledovanom období nevyberalo daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Poplatok za rozvoj ako novovzniknutý poplatok bol zavedený zákonom NR SR č. 447/2015. Vstúpil do platnosti až v roku 2016 a nebolo možné získať relevantné údaje, preto ho do analýzy nezahrňame.

Ako poslednému sa budeme venovať vývoju poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad. V roku 2017 bol tretou najväčšou položkou v daňových príjmoch mesta a druhou najväčšou v kategórii miestnych daní (tabuľka č. 2). V roku 2016 začalo platiť všeobecne záväzné nariadenie mesta č. 13/2015, ktoré ustanovilo sadzby poplatku 0,0549 € za osobu a kalendárny deň, 0,040 € za kilogram drobných stavebných odpadov bez obsahu škodlivín. Taktiež došlo k zjednoteniu sadzby pre fyzické osoby podnikateľov a právnických osôb pri množstevnom zbere¹¹.

¹¹ Zjednotená sadzba na úrovni 0,0175 € za liter odpadu.



Graf 7: Predpokladaný a reálny príjem poplatku za komunálne odpady a drobný stavebný odpad v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Zdroj: vlastné spracovanie podľa rozpočtu mesta a správy o záverečnom účte v každom zo sledovaných rokov

V období od roku 2013 po 2017 pozorujeme predpokladané zníženie príjmu na základe rozpočtu. Reálny príjem zistený zo záverečného účtu ani v jednom zo sledovaných období nedosiahol predpokladanú úroveň, v roku 2016 sa k nej tesne blížil. Bolo to spôsobené spomínaným všeobecne záväzným nariadením, ktoré mierne zvýšilo sadzby pre fyzické osoby. Za celé sledované obdobie si poplatok držal stabilnú hodnotu v priemere 2,8 mil. €. Keďže počet obyvateľov klesal, predpokladáme, že klesajúce príjmy od fyzických osôb boli vyrovnávané poplatkami od právnických osôb.

Pri sledovaní vývoja za obdobie 2013–2017 je možné konštatovať pri dani z nehnuteľností každoročný nárast (okrem roku 2014), podieľa sa najväčšou časťou na celkových príjmoch. Pri vývoji dane za psa reálne príjmy v celom sledovanom období prevyšovali predpoklad. Napriek tomu neustále klesali oproti roku predošlému s výrazným prepadom v roku 2016. Mesto Prešov na rok 2017 predpokladalo príjem z tejto dane na úrovni 45 000 €, reálny príjem bol oveľa vyšší (53 386 €). Daň za užívanie verejného priestranstva sa vyvíjala paradoxne. Za roky 2013, 2014 a 2015 sa predpoklad jej výnosu nezmenil a reálny príjem vždy hranicu prekonal. V roku 2016 mesto navýšilo predpokladaný príjem na 69 000 € a podľa záverečného účtu sa skutočný príjem prepadol (50 227 €). V roku 2017 sa predpokladal príjem na rovnakej úrovni ako v 2016 a opäť sa prepadol. Vo vývoji dane za ubytovanie zaznamenávame stály nárast reálnych príjmov s výnimkou roka 2014. V celom sledovanom období výrazne prevýšil predpoklady uvedené v rozpočte. Daň za ubytovanie patrí medzi dane s vysokou mierou výnosnosti. Reálny príjem by bol ešte vyšší, ak by ubytovacie zariadenia plnili povinnosti vedenia riadnej evidencie. Prognóza na rok 2017 sa pohybovala na úrovni 32 000 € a bola reálnym príjmom prekonaná (55 112 €). Reálny príjem dane za predajné automaty od začiatku sledovaného obdobia do roku 2016 klesal. Krivka predpokladov mesta s menšími nepresnosťami kopírovala vývoj reálnych príjmov až do roku 2017, kedy bol zaznamenaný nárast (o 848 € oproti predošlému roku). Z grafu č. 6 je vidieť, že pri dani za nevýherné hracie prístroje sa príjem na rok 2017 prognózoval na úrovni 1 320 €, čo je raz toľko ako reálny príjem 2016. Bol prekonaný a dosiahol 1 980 €. Mesto si napriek tomu uvedomuje nízku

výnosnosť dane. Problémom môže byť slabá evidencia nevýherných hracích prístrojov, v roku 2017 sa ich počet odhadoval na cca 20 kusov. Vývoj poplatku za komunálne odpady a drobný stavebný odpad v Prešove jasne ukázal, aký dopad majú zmeny v sadzbách na reálny vývoj. Reálny príjem nedosiahol ani raz v sledovanom období predpokladanú výšku, v roku 2016 sa k nej približoval na základe implikácie nového všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2015. Predpokladaný príjem za rok 2017 bol na rovnakej úrovni ako za 2016 (2 815 000 €) a reálnu hranicu nedosiahol (2 786 844 €). Prognózy vývoja vybraných druhov miestnych daní stanovené v rozpočte na jednotlivé roky neboli vždy presné pri ich porovnaní na základe záverečného účtu.

Možnosťou, ako zlepšiť financovanie správy mesta, je zvýšiť jeho finančnú sebestačnosť. Index finančnej sebestačnosti odzrkadľuje mieru stability hospodárenia a samostatnosti obce. Vyjadruje pomer vlastných príjmov rozpočtu samosprávy k celkovým príjmom.

Čím je podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch väčší, tým je obec viac finančne autonómna a platí to aj naopak.

Na meranie indexu sa podľa rôznych autorov, napr. Bobáková – Sedláková (2012), Miháliková (2011), Peková (2011), Žárska (2008), Jenčová – Rákoš (2010), Zalai (2004) využíva rozdielna metodika. Je možné porovnávať vlastné príjmy samosprávy a celkové príjmy. Vlastné príjmy predstavujú príjmy z miestnych daní a výnosy z podielových daní.

Druhá skupina autorov, napr. Poliak (2017) pomeruje vlastné príjmy obcí, ktoré chápe výlučne ako príjmy z miestnych daní vo vzťahu ku celkovým príjmom.

Index finančnej sebestačnosti prepočítaný na základe rozdielnej metodiky obsahuje nasledujúca tabuľka. V sledovanom období rokov 2013–2017 v meste Prešov pozorujeme jeho kolísavý vývoj. Hodnoty sú podstatne nižšie, ak zohľadňujeme len príjmy z miestnych daní vo vzťahu k celkovým príjmom mesta (riadok 3). Sú prejavom nízkej finančnej autonómie Prešova. Tento jav mal v sledovanom období rokov rastúcu tendenciu, keďže index finančnej sebestačnosti 2 s výnimkou roka 2015 neustále klesal. V roku 2017 bol na úrovni 12 %.

Tabuľka 3: Vývoj indexu finančnej sebestačnosti vypočítaného rozdielnou metódikou v meste Prešov v rokoch 2013–2017

Rok	2017	2016	2015	2014	2013
Index 1	0,575	0,583	0,570	0,502	0,572
Index 2	0,121	0,129	0,137	0,133	0,161

Zdroj: vlastné spracovanie podľa správy o záverečnom účte mesta Prešov v každom zo sledovaných rokov

Napriek fiškálnej decentralizácii, ktorá na Slovensku prebehla, sa nám na príklade mesta Prešov potvrdilo, že sa v súčasnosti nedá hovoriť o finančnej sebestačnosti slovenských samospráv v pravom slova zmysle. Sledovali sme veľké mesto s takmer 89 tisíc obyvateľmi. Situácia by bola podľa nášho názoru ešte horšia v prípade malých obcí. Tých je na Slovensku vzhľadom na vysoký stupeň územnej fragmentácie veľa.

Na základe analýzy vývoja miestnych daní v rokoch 2013–2017 v Prešove sme schopní predpokladať vývoj rozpočtu pre ďalšie obdobie a navrhnúť niektoré opatrenia na zvýšenie finančnej sebestačnosti mesta. To je námetom na budúce skúmanie v rámci riešeného projektu, kde by sme pilotnú metódu aplikovali na ďalšie samosprávy rôznych veľkostných kategórií a stupňov sociálno-ekonomickej rozvinutosti na Slovensku.

Daňové príjmy mesta tvorili v sledovanom období približne 60 % jeho celkových príjmov (okrem roku 2014), preto máme na mysli zvýšenie finančnej sebestačnosti najmä cestou zvýšenia daňových príjmov. Keďže výnos podielovej dane z príjmu je stanovený legislatívne, jedinou možnosťou je úprava sadzieb miestnych daní cestou všeobecne záväzných nariadení. Toto opatrenie je pre samosprávy najmä v poslednom volebnom roku nepopulárne kvôli novej (ne)prítlačivosti obce či mesta pre súčasných i budúcich obyvateľov a podnikateľov. Je to podľa nášho názoru aj jedna z príčin nízkej vymáhateľnosti miestnych daní, starosta „chce byť s každým kamarát“ a dobre vychádzať pre úspešný predpoklad znovuzvolenia.

Analýza zároveň otvorila priestor pre diskusiu miestnych daní a ich opodstatnenosti v našich podmienkach s cieľom zvýšiť príjmy z nich, resp. minimalizovať straty na výnosoch. Ako uvádzame v úvode, v systéme miestnych daní je rozhodujúce, aby neboli krátené, resp. aby systém dokázal zabrániť daňovým únikom. Významnou zmenou v roku 2007 (novela Zákona NR SR č. 582/2004) bolo, že bývalé miestne poplatky pretransformované na dane, sa začali vyrubovať prostredníctvom platobného výmeru, čím sa vytvoril prvotný rámec pre ich prípadné vymáhanie. V podstate to znamená, že obec ako správca dane vyrubí daň pre daňovníka, ktorá má splatnosť 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti. V tejto súvislosti sme dospeli k záveru, že naša analýza je neúplná, lebo sme do nej nezahrnuli nedoplatky na miestnych daniach. Máme na mysli hodnotu pohľadávok miestnej samosprávy voči daňovníkom, ktorí si nesplnili povinnosť z miestnych daní. Pre ilustráciu uvádzame, že v meste Banská Bystrica to k 31.12.2016 bolo 45 € na 1 obyvateľa a v meste Zvolen len 13 € na 1 obyvateľa. Táto skutočnosť má určite tiež vplyv na finančnú sebestačnosť mesta.

Záver

V rámci poskytnutej autonómie zo strany štátu mestá a obce by mali fungovať nezávisle a sebestačne, vzhľadom na platnú legislatívu. Výdavky, ktoré sú smerované na udržiavanie a rozvoj, by mali zásadne pokrývať ich vlastné zdroje, bez akéhokoľvek zásahu štátu. Realita v podmienkach Slovenskej republiky poukazuje na isté nedostatky, ako vyplynulo z uskutočnenej analýzy vývoja miestnych daní v meste Prešov v rokoch 2013–2017 doplnenej o výpočet indexov finančnej sebestačnosti na základe rozdielnej metodiky. Väčšina príjmov z miestnych daní mala v sledovanom období klesajúci trend a predstavovala len malý podiel na príjmoch do rozpočtu, čo potvrdzuje tézu, že miestne dane nepriniesli obciam nezávislosť na štáte. Nedá sa už vôbec hovoriť o naplňovaní funkcie vyrovnávania verejného dlhu, ktorú spomíname v úvode.

Miestne dane predstavujú doplnok financovania aktivít samosprávy na Slovensku. Mali by mať pozitívny charakter a žiadúcim smerom ovplyvniť daňové subjekty. Považujeme ich za významný nástroj podporujúci decentralizáciu, ale iba v teoretickej rovine. V praktickej úrovni nie je možné hovoriť o autonómnom postavení miest a obcí v SR, ktoré nie sú (aj napriek existencii legislatívnej úpravy podporujúcej decentralizáciu) schopné zaistiť si financovanie nezávislé na štáte.

Fiškálna decentralizácia na Slovensku je na jednej strane prejavom sebestačnosti obcí, na druhej strane sa obce musia vysporiadať s viacerými problémami, najmä s nízkym príjmom do rozpočtov, ktorý im zaručujú miestne dane. Municipality momentálne nie sú v praxi z finančného a ani z personálneho hľadiska spôsobilé zabezpečovať všetky samosprávne kompetencie.

Zákon jednoznačne určuje kompetencie, schopnosť predovšetkým malých obcí zabezpečiť ich je nedostatočná. Majú síce možnosť určiť výšku daní, musí však byť primeraná a nesmie obyvateľstvo zaťažovať. Autonómne postavenie v oblasti výberu daní im v praxi nezaručuje plnú autonómiu, resp. významnejšiu nezávislosť na štáte. Malé obce sú v prípade, že chcú byť vo finančnej oblasti na štáte skutočne nezávislé, odkázané vziať do úvahy alternatívne riešenia získavania finančných zdrojov. Riešením by mohlo byť zavedenie ďalších miestnych daní „univerzálneho“ charakteru (ako je dnes napr. daň z nehnuteľností), ktoré by im dokázali pokryť aspoň časť výdavkov na výkon samosprávnych kompetencií. Uvedomujeme si však, že vzhľadom na daňové a odvodové zaťaženie by išlo o mimoriadne nepopulárne opatrenie, ktorého úspešnosť by bola otázná. Alebo centralizovať správu miestnych daní na štátnej úrovni, čo je však v rozpore s princípom nezávislého fungovania samosprávy.

Literatúra

Monografie a skriptá

- BÁNOCIOVÁ, A. 2009. *Dane v SR*. Košice: Elfa, 2009. 214 s. ISBN 978-80-8086-117-9.
- BUČEK, J. – BORÁROSOVÁ, Z. – SOPKULIAK, A. 2010. *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava: Geo-grafika, 2010. 198 s. ISBN 978-8089317-12-7.
- ČAPKOVÁ, S. 2004. *Rozvoj miestnej ekonomiky*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2004. 96 s. ISBN 80-8055-994-5.
- DRGONEC, J. 2007. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heureka, 2007. 1197 s. ISBN 80-89122-38-8.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika – teória a prax*. Bratislava: Mayor, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KUBÁTOVÁ, K. 2009. *Daňová teorie. Úvod do problematiky*. Praha: Wolters Kluwer 2009. 120 s. ISBN 978-80-7357-423-9.
- PAULÍČKOVÁ, A. – BAKEŠ, M. 2007. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Sládkovičovo: Vysoká škola, 2007, s. 246. ISBN 978-80-88984-94-8.
- SIVÁK, R. 2007. *Verejné financie*. Bratislava: Iuraedition, 2007. 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4.

Periodiká (časopisy) a zborníky, resp. state v nich uverejnené

- BABČÁK, V. 2005. Miestne dane a miestne poplatky – stav a perspektíva. In *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě*. Sborník 1. Mezinárodního právnického symposia. Brno: Masarykova univerzita, 2005. s. 1–6. ISBN 80-210-3677-X.
- HORVÁTHOVÁ, L. 2009. Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR In *Teoretické a praktické aspekty verejných financií*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2009. Vol. 14. s. 1–10. ISBN 978-80-245-1513-7.
- CHAPMAN, J. I. 2003. Local government autonomy and fiscal stress: the case of California countries. In *State and local government review*, 2003. Roč. 35, č. 1, s. 15–25. ISSN 0160-323X.
- MOLITORIS, P. 2013. Princípy finančnej normotvorby územnej samosprávy. In *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2013. s. 196–204. ISBN 978-80-8152-061-7.
- POLIAK, L. 2016. Quo vadis, miestne dane? In *Právny poriadok Slovenskej republiky po 25. rokoch*. Banská Bystrica: Belianum, 2016. s. 463–472. ISBN 978-80-557-1073-0.
- SOPKULIAK, A. 2012. Fiškálna autonómia miestnej samosprávy a jej výskum v geografii. In *Acta geographica Universitatis Comenianae*, 2012. Roč. 56, č. 2, s. 215–236. ISSN 1338-6064.
- VERNARSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015. s. 22–42. ISBN 978-80-8152-384-7.
- ŽÁRSKA, E. – PIRMANOVÁ, S. 2007. Decentralizácia verejnej správy a rozpočty obcí SR. In *Verejná správa a spoločnosť*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2007. Roč. 8, č. 1, s. 28–45. ISSN 1335-7182.

Kvalifikačné práce

POLIAK, L. 2017. *Daňová politika obcí ako nástroj regulácie rozvoja územia*. Dizertačná práca. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2017. 228 s.

Internetové zdroje

Európska charta miestnej samosprávy [cit. 2018-03-10]. Dostupné na internete <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149380>

Rozpočet mesta Prešov na rok 2013 s výhľadom na roky 2014 a 2015 [cit. 2018-03-10]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730920

Rozpočet mesta Prešov na rok 2014 s výhľadom na roky 2015 a 2016 [cit. 2018-03-11]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730921

Rozpočet mesta Prešov na rok 2015 s výhľadom na roky 2016 a 2017 [cit. 2018-03-11]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730922

Rozpočet mesta Prešov na rok 2016 s výhľadom na roky 2017 a 2018 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730923

Rozpočet mesta Prešov na rok 2017 s výhľadom na roky 2018 a 2019 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730924

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2013 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730935

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2014 [cit. 2018-03-11]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730934

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2015 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730933

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2016 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=853446

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2017 [cit. 2018-08-12]. Dostupné na internete https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=986123

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 12/2015 o miestnych daniach [cit. 2018-03-9]. Dostupné na internete <https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0>

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 13/2015 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady [cit. 2018-03-09]. Dostupné na internete <https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0>

<https://presov.korzar.sme.sk/c/20686306/bytovy-dom-na-trojke-uz-coskoro-skolauduju.html> [cit. 2018-09-03]

Legislatívne pramene

Občiansky zákonník

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

Zákon SNR 460/1992 Z. z. (Ústava Slovenskej republiky) v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj v znení neskorších predpisov

8. PRÍNOS NÁSTROJOV VEREJNEJ POLITIKY NA ZABEZPEČOVANÍ ROZVOJA VYBRANÝCH MIESTNYCH SAMOSPRÁV¹

Problematika implementácie volebných cieľov poslancov mestských zastupiteľstiev a primátorov miest do praxe je v súčasnom predvolebnom období pomerne diskutovanou témou. Prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí občania prenášajú časť svojej suverenity a právomocí na volených zástupcov orgánov miest. Volení predstavitelia svojim zvolením však nezískavajú len práva, ale aj povinnosť zabezpečovať všestranný rozvoj územia a to v nadväznosti na volebné programy a platné strategické dokumenty. Problém nastáva častokrát hneď po voľbách, a to najmä pri veľkom počte politických subjektov, keď jednotliví predstavitelia nedokážu nájsť prienik svojich volebných cieľov a pretaviť ich do spoločného záväzného programu, ktorým sa budú počas volebného obdobia riadiť. Rozhodnutia orgánov obce by mali smerovať ku koordinovanému rozvoju s využívaním nástrojov verejnej politiky. Je potrebné si uvedomiť, že rozvoj obce je proces dlhodobejší ako jedno volebné obdobie. Zabezpečenie kontinuálneho rozvoja úzko súvisí so strategickým plánovaním a riadením, ktoré by sa malo stať bežnou súčasťou výkonu samosprávy a zároveň kľúčovým predpokladom dlhodobej prosperity. Na úrovni miestnych samospráv Slovenskej republiky nie sú vytvorené vhodné podmienky pre jeho aplikáciu. Absentuje jednotná metodika a rámec pre tvorbu strategických dokumentov, v tomto prípade najmä Programov rozvoja obce. Procesy súvisiace s realizáciou volebných cieľov a tvorbou strategických dokumentov sú veľmi úzko prepojené nielen na miestnej úrovni. Je preto veľmi dôležité, aby štát a jeho predstavitelia na všetkých úrovniach verejnej správy SR venovali tejto problematike náležitú pozornosť.

V kapitole sa zaoberáme hodnotením činnosti orgánov miestnych samospráv pri implementácii volebných programov prostredníctvom nástrojov verejnej politiky po nástupe do volených funkcií počas volebného obdobia 2014–2018. Analyzujeme zmeny v programových a strategických dokumentoch mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica, pričom poukazujeme na nevyhnutnosť potreby strategického plánovania a riadenia rozvoja na úrovni miestnych samospráv.

1 Kapitola je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0151/18 pod názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0, ktorý je realizovaný v rokoch 2018–2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a je finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

8.1 Teoretické východiská skúmanej problematiky

V prvej kapitole na základe dostupnej literatúry od slovenských a zahraničných autorov vymedzujeme východiská skúmanej problematiky, definujeme ukazovatele, meranie a hodnotenie výkonnosti miestnej samosprávy a verejnú politiku a jej nástroje.

Ukazovatele, meranie a hodnotenie výkonnosti miestnej samosprávy

Hodnotenie výkonnosti predstavuje čoraz častejšie používaný manažérsky nástroj, ktorého cieľom je zlepšiť výkonnosť organizácie a uspokojiť potreby jej užívateľov.

V miestnych samosprávach vzniká čoraz väčší tlak na verejné financie so zameraním sa na zodpovednejšie plánovanie verejných výdavkov. Výsledkom je stanovenie ukazovateľov výkonnosti a spôsobu ich merania. Činnosť miestnych samospráv sa hodnotí z hľadiska účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti. Ukazovateľmi výkonnosti môžeme merať a hodnotiť účinnosť (výsledky), efektívnosť činností, ako aj rôznych plánov miestnych samospráv.

Podľa Čapkovej (2009) je hodnotenie výkonnosti „objektívnym a systematickým procesom zberu, analyzovania a využívania informácií na určenie spôsobu účinného a efektívneho poskytovania služieb verejného sektoru a dosiahnutia stanovených cieľov. Hodnotenie a ukazovatele výkonnosti sa stali súčasťou moderného systému verejnej správy. Formulácia a verejná prezentácia výkonových ukazovateľov je významným trendom pri zabezpečovaní verejných služieb aj zvyšovania priameho vplyvu verejnosti“.

Výkonový ukazovateľ môžeme definovať ako údaj číselného charakteru, ktorý sa používa pri komparácii s inými údajmi. Hodnotenie výkonnosti zaradíme do systému, ktorý pozostáva zo štyroch základných typov ukazovateľov: ukazovatele vstupov, výstupov, efektívnosti a účinnosti (výsledkov).

Ukazovatele vstupov predstavujú materiálne, finančné, ľudské zdroje potrebné pre uskutočnenie určitej úlohy. Meranie je prevádzané finančnými jednotkami, ale stretávame sa aj s používaním tzv. fyzických jednotiek. Vstupy sú náklady alebo výdavky potrebné na uskutočnenie danej úlohy.

Ukazovatele výstupov sú kvantitatívnym označením množstva práce realizovanej pri danej činnosti, resp. úlohe. Prostredníctvom ukazovateľov výstupov môžeme hodnotiť dosiahnutý pracovný výkon spočítaním jednotkových ukazovateľov. S týmito ukazovateľmi sa pri hodnotení výkonnosti samosprávy stretávame pomerne často, ale je potrebné zdôrazniť, že nám napovedajú len málo o kvalite zrealizovaných úloh, činností (Čapková, 2009).

Ukazovatele efektívnosti určujú pomer nákladov a dosiahnutých výstupov. Merajú hospodárnosť využívaných zdrojov a to pomerom vstupov (náklady, výdavky) k výstupom (činnosti, úlohy, jednotky produkcie). Najčastejšie sa interpretujú ako náklady na jednotku vyprodukovanej práce. Ukazovatele efektívnosti nám neposkytujú predstavu o kvalite služby a nie sú zamerané na výsledok, ale na proces. Sú vhodné pre porovnávanie jednotkových nákladov miestnych samospráv navzájom.

Ukazovatele účinnosti v miestnej samospráve stanovujú dopad danej činnosti na obyvateľov, ktorí sú jej užívateľmi. Určujú účinok realizovaných aktivít na stanovené ciele. Stanovujú kvalitu, resp. hodnotu činnosti, avšak zvyčajne sú subjektívnejšie ako ostatné typy ukazovateľov, so zameraním sa na výsledok, nie na proces činnosti. Ukazovatele účinnosti hovoria o tom, do akej miery sledované činnosti naplňujú zámery a ciele stanovené pri plánovaní.

Je dôležité poznamenať, že merať a hodnotiť ukazovatele alebo používať ich ako manažérske nástroje má význam len v prípade, že ich porovnávame a to buď:

- s minulým obdobím, pričom poukazujeme na tendencie vývoja (stúpanie, klesanie, stagnovanie) a naznačujeme trendy,
- s existujúcimi normami, ktoré sa v podmienkach miestnych samospráv definujú ako minimálne štandardy,
- so strategickými zámermi, pričom poukazujeme na to, nakoľko boli strategické zámery, resp. výkonnostné ciele dosiahnuté,
- s inými obcami, ktoré sú charakteristické podobnými sociálnymi, ekonomickými a demografickými znakmi. Tento strategický nástroj sa nazýva aj benchmarking. (Čapková, 2009)

V práci sa zameriame najmä na ekonomické ukazovatele finančnej kapacity obce, ktorá nám napovedá o tom, či a v akom rozsahu rozpočet obce ako nástroj zabezpečovania a usmerňovania rozvoja, poskytuje priestor pre jej ďalší rozvoj.

Rozvoj obce si vyžaduje popri financovaní a plnení obligatórnych výdavkov, ktorými sa zabezpečuje v prvom rade výkon verejných služieb, aj financovanie rozvojových zámerov, ktorými samospráva utvára podmienky na trvalo udržateľný ekonomický, sociálny a ekologický rozvoj svojho územia (Žárska, 2009).

K ukazovateľom, ktoré hodnotia finančnú kapacitu, zaraďujeme ukazovatele miery samofinancovania obce a miery sebestačnosti obce v tvorbe príjmov. Ovplyvňuje ich optimálne priradenie príjmov určených do rozpočtu obce a výdavkov, ktoré vychádzajú zo zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb. Ukazovateľ finančnej sebestačnosti obce sa používa pri benchmarkingu, ako indikátor rozpočtu miestnej samosprávy.

Ukazovateľ miery samofinancovania vyjadruje schopnosť obce pokrývať bežné výdavky z vlastných príjmov. Je vyjadrený pomerom vlastných (bežných) príjmov rozpočtu obce k bežným výdavkom rozpočtu obce:

$$\text{miera samofinancovania} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{bežné výdavky}}$$

V prípade, ak je hodnota tohto ukazovateľa vyššia ako 1, môže obec prostriedky použiť na rozvojové aktivity a projekty. V prípade, že je hodnota tohto ukazovateľa nižšia ako 1, potrebuje obec na krytie bežných výdavkov ďalšie zdroje, napr. dotácie.

Ukazovateľ sebestačnosti odzrkadľuje mieru stability hospodárenia a samostatnosti obce. Vyjadruje pomer vlastných príjmov rozpočtu obce k bežným príjmom, resp. pomer vlastných príjmov rozpočtu samosprávy k celkovým príjmom:

$$\text{miera sebestačnosti} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{bežné príjmy}} \cdot 100 \%$$

$$\text{miera sebestačnosti} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{celkové príjmy}} \cdot 100 \%$$

Čím je podiel vlastných príjmov obce na bežných príjmoch resp. na celkových príjmoch obce väčší, tým je obec viac finančne autonómna a platí to aj naopak.

Ako uvádza Žárska (2009) „postavenie samosprávy je v rozhodujúcej miere podmienené rozsahom pôsobností a objemom finančných prostriedkov a majetku, ktorými ich zabezpečuje.

K ďalším dôležitým charakteristikám patria efektívnosť (hospodárnosť a účelnosť), ako sa s prostriedkami a majetkom narába a ako kvalitne dokáže zabezpečovať jednotlivé kompetencie. Významnú úlohu má potenciál územia, existujúce rozvojové podmienky, postavenie v osídlení a geografická poloha. Využitie potenciálu, hodnotenie rozvojových podmienok, resp. eliminácia komparatívnych nevýhod vrátane využívania finančných prostriedkov a zvereného majetku, závisí od kvality a profesionality volených a výkonných predstaviteľov a úrovne ich manažérskych schopností. Táto skutočnosť nadobúda stále väčší význam vo väzbe na meniace sa postavenie samospráv v rozvojových procesoch.“

Verejná politika a jej nástroje

Vytvoriť jednotnú definíciu pojmu politika je veľmi náročné, nakoľko politika je výsledkom dlhodobého, historického procesu, ktorý neustále ovplyvňuje spoločenské vzťahy okolo nás.

Politiku môžeme definovať rôznymi spôsobmi a to v závislosti od toho, ako ju vnímame, napr. ako priestor, ktorý má normatívny a inštitucionálny rozmer, zahŕňajúci tradície, politickú kultúru, pravidlá, normy a sústavu zákonov.

Ďalej môžeme politiku vnímať ako činnosť alebo proces, v ktorom dochádza ku stretu podobných alebo odlišných názorov, pričom na základe konsenzu alebo konfliktu dochádza k ich presadeniu alebo nepresadeniu. V tomto prípade sa jedná o procesuálny aspekt politiky a výsledkom sú politické rozhodnutie a presadenie politickej vôle.

Politiku ďalej vnímame ako určitú stratégiu alebo koncepciu, prostredníctvom ktorej sa realizujú konkrétne myšlienky, ciele, programy. Takto definovaná politika zahŕňa konkrétne politické rozhodnutia, ich výsledky, účinnosť a hodnotenia. Akokoľvek by sme chápali politiku, vždy sa spája so záujmami občanov a verejnými potrebami, preto ju môžeme označiť za vec verejnú.

V súčasnej dobe sa čoraz častejšie stretávame s pojmom verejná politika. Tento pojem spájame s politikou najmä na národnej úrovni, avšak vďaka procesu decentralizácie verejnej správy začiatkom 90. rokov 20. storočia sa posilnilo postavenie miestnych samospráv, s čím súvisí presadzovanie sa politiky aj na miestnej (municipálnej) úrovni. Komunálna (miestna) politika umožňuje riešiť problémy z tej úrovne, z ktorej to je najefektívnejšie a najúčinnnejšie. Komunálna politika vytvára základné predpoklady pre participáciu občanov na procesoch riadenia, správe a rozvoji daného územia. Stanovené oblasti, priority a ciele verejnej politiky sú definované v rozvojových dokumentoch, ktoré sú nositeľmi rozvojovej politiky a predstavou vedenia obce a jej občanov o smerovaní rozvoja územia. Hlavným poslaním rozvojových dokumentov je zabezpečiť kontinuálnosť dlhodobého rozvoja územia, a to aj v prípade, že dôjde k personálnym a politickým zmenám vo vedení a manažmente obce. Rozvojové dokumenty tak môžeme vnímať ako nástroje verejnej politiky zamerané na aktívne riadenie rozvoja (Vitálišová a kol., 2017)

Nástroje verejnej politiky tvoria základné predpoklady pre tvorbu politiky a jej realizáciu do praxe. Prostredníctvom vhodného výberu nástrojov sa dosahujú vytýčené programové ciele.

Nástroje verejnej politiky by sme mohli vo všeobecnosti rozdeliť do skupín, podľa oblastí v ktorých pôsobia na:

- právne nástroje,
- informačné a komunikačné nástroje,
- ekonomické nástroje,
- organizačno-administratívne nástroje.

Právne nástroje verejnej politiky predovšetkým zahŕňajú zákony, vyhlášky, metodické pokyny, normy, predpisy a majú charakter záväzných (formálnych) právnych aktov. Okrem nich rozoznávame nezáväzné (neformálne) právne normy, ktoré majú charakter odporúčaní. Podstatou tejto skupiny nástrojov je, že sú vynútiteľné verejnou mocou.

Informačné a komunikačné nástroje zohrávajú v dnešnej dobe založenej na poznatkoch a informáciách dôležitú úlohu pri ovplyvňovaní chodu spoločnosti a jej aktérov. Pri tejto skupine nástrojov sa vo väčšej miere, ako pri ostatných skupinách nástrojov, angažujú aj neštátni aktéri implementácie verejnej politiky, ktorými sú individuálni aktéri (vlastníci masových médií) alebo tretí sektor. Informácie sú najzložitejším prostriedkom ovplyvňovania ľudského správania a jeho dobrovoľná zmena si vyžaduje väčšiu adresnosť, ako sú štátni aktéri presadzovania verejnej politiky schopní poskytnúť. K informačným a komunikačným nástrojom verejnej politiky zahŕňame propagáciu, lobbying, indoktrináciu, vzťahy s verejnosťou, osvetové kampane, politické vzdelávanie, propagandy a i., pričom niektoré z nich sa snažia, či už otvorene alebo skryte, ovplyvniť preferencie a následne aj chovanie inštitúcií, subjektov a vybraných aktérov (Klus, 2007).

Ekonomické nástroje verejnej politiky tvoria súčasť hospodárskej politiky subjektu verejnej správy. Prostredníctvom tejto skupiny nástrojov aktéri verejnej politiky regulujú ekonomické správanie iných ekonomických aktérov v danom území a pôsobia tak na jeho hospodársky vývoj. Najvýznamnejšími sú dane a užívateľské poplatky, pokuty, granty, príspevky a dotácie, kupóny, pôžičky (Klus, 2007).

Organizačno-administratívne nástroje sa používajú na podnecovanie materiálnych a ľudských zdrojov s cieľom efektívneho uskutočňovania programu, teda implementácie verejnej politiky v území. Za týmto účelom zriaďuje aktér verejnej politiky svoj vlastný systém organizácie, napr. systém verejnej správy, systém organizačného usporiadania obecného (mestského) úradu.

Potůček, Rudolfová (2016) všeobecné skupiny nástrojov verejnej politiky rozšírili o ďalšie skupiny, poznávanie, programové a strategické dokumenty, verejné sociálne služby a mocenské nástroje.

Miestny rozvoj predstavuje dlhodobý proces, ktorý zabezpečuje samospráva obce a mal by byť predmetom záujmu jej volených orgánov. Práve volení predstavitelia majú vo svojich rukách jedinečné nástroje verejnej politiky – volebné programy a strategické dokumenty, ktorými môžu výrazným spôsobom rozvoj ovplyvňovať.

8.2 Analýza činnosti orgánov miestnych samospráv Zvolen a Banská Bystrica pri implementácii volebných sľubov vo volebnom období 2014–2018

V tejto časti práce analyzujeme prínos volebných programov volených predstaviteľov samospráv mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica pri zabezpečovaní rozvoja. Oslovili sme všetkých poslancov a primátorov mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica s cieľom získania predvolebných programov, resp. cieľov, ktoré mali stanovené pred voľbami do orgánov samosprávy obcí v roku 2014. Získané ciele sme spracovali a pomocou odpočtu ukazovateľov stanovených v programových rozpočtoch a programoch rozvoja miest kvantitatívne vyhodnotili nielen rozsah ich plnenia počas uplynulých troch rokov volebného obdobia 2014–2018, ale aj kvalitatívne zhodnotili ich formuláciu, zmysluplnosť a význam. Prostredníctvom dotazníkových výskumov iniciovaných

poslancami a primátormi oboch miest sme skúmali ich názor na plnenie nimi stanovených predvolebných cieľov počas daného volebného obdobia. Názor na napĺňanie predvolebných cieľov stanovených jednotlivými predstaviteľmi miest sme zisťovali aj dotazníkovými výskumami určenými pre občanov oboch miest. Výsledky dotazníkových výskumov spolu s výsledkami kvantitatívneho skúmania plnia predvolebných cieľov pomocou ukazovateľov programových rozpočtov a programov rozvoja miest sme navzájom porovnali a vyhodnotili.

Ďalej sme prostredníctvom ukazovateľov finančnej kapacity skúmali, či a v akom rozsahu rozpočet miest Zvolena a Banskej Bystrice poskytuje priestor pre ich ďalší rozvoj.

S rozvojom obce veľmi úzko súvisí aj strategické plánovanie a spracovanie strategických dokumentov. Analýzou strategických dokumentov oboch miest sme zisťovali, ktoré strategické dokumenty majú obe miestne samosprávy spracované, či si obe mestá splnili zákonom stanovenú povinnosť vypracovať obligatórne strategické dokumenty. Rovnako sme skúmali, na aké dlhé časové obdobie majú tieto dokumenty spracované a v akom rozsahu boli do nich implementované volebné ciele.

Prostredníctvom rozhovorov s poslancami a primátormi oboch miest sme skúmali ich činnosť počas volebného obdobia 2014–2018 a ochotu a schopnosť aktívne hľadať kompromis v častokrát rozchádzajúcich sa názoroch nielen na miestny rozvoj, ale aj na zabezpečovanie bežných, každodenných potrieb všetkých subjektov pôsobiacich v meste.

Samospráva mesta Zvolen

Územie mesta Zvolen má celkovú rozlohu 9869 ha a je tvorené piatimi katastrálnymi územiami.

Mesto Zvolen vzniklo 1.1.1991 zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Samosprávu mesta vykonávajú jeho obyvatelia prostredníctvom volených orgánov, ktorými sú primátorka a mestské zastupiteľstvo, zvolení obyvateľmi mesta v roku 2014 vo voľbách do orgánov samosprávy obcí na štyri roky. Osobitné postavenie zastáva hlavný kontrolór mesta, ktorý sa zodpovedá mestskému zastupiteľstvu. Mestské zastupiteľstvo zriadilo svoje poradné, kontrolné, výkonné a iniciatívne orgány: mestskú radu, komisie pri mestskom zastupiteľstve a výbory mestských častí. Úlohy s výnimkou tých, ktoré sú vo výlučnej kompetencii mestského zastupiteľstva, v rámci svojej pôsobnosti zabezpečuje úsek primátorky (zástupca primátorky, asistent primátorky, sekretariát primátorky, úsek pre vzťahy s verejnosťou, referát krízového riadenia, mestská polícia), úsek hlavného kontrolóra a úsek prednostu mestského úradu, ktorý tvorí 9 odborných organizačných útvarov, právne oddelenie a referát informatiky.

Mesto Zvolen je zriaďovateľom 6 základných škôl a 11 materských škôl, detských jasí, Základnej umeleckej školy, Centra voľného času, Zvolenského kultúrneho centra, 8 klubov dôchodcov, klubu zdravotne postihnutých, výdajne jedál, útulku pre bezdomovcov „Nádej“. Mesto Zvolen má zároveň podiel na základnom imaní v 7 obchodných spoločnostiach, a to: Lesný podnik mesta Zvolen, spol. s r. o. (100 %), Zvolenské noviny (100 %), spol. s r. o., Spoločnosť Pohronie, a. s. (40 %), STEFE ZVOLEN spol. s r. o. (34 %), Stredoslovenská vodárenská spoločnosť a. s. (5,68 %), Zvolenská ekologická spoločnosť a. s. (1,3 %) a Dexia banka a. s. (0,05 %).

Zvolen sa zaraďuje k mestám s dobrým hospodárením, nakoľko dlhodobu dosahuje prebytok rozpočtu. Samospráva mesta má záujem na systematickom rozvoji mesta, má spracované dôležité rozvojové dokumenty – územný plán mesta, program rozvoja mesta a sektorové koncepcie.

Počet a štruktúra zamestnancov samosprávy je pomerne stabilizovaná. Začiatkom roka 2018 mala samospráva mesta Zvolen 282 zamestnancov, z ktorých bolo 127 zamestnancov mestského

úradu a 152 zamestnancov ostatných útvarov a prevádzok. Mesto zamestnáva aj osoby so zdravotným postihnutím a na určité činnosti využíva absolventov škôl a aktivačných pracovníkov. Vzdelávanie zamestnancov nie je zabezpečované systémovo, je zamerané najmä na zmeny v legislatíve, informačné technológie, komunikačné a manažérske zručnosti. Postupne sa zavádza 7-stupňový model riadenia ľudských zdrojov, ktorý korešponduje so životným cyklom zamestnanca.

Hodnotenie volebného obdobia 2014–2018

Hodnotiť akékoľvek volebné obdobie je veľmi náročné, nakoľko sa dá hodnotiť z rôznych hľadísk. V tejto časti práce hodnotíme volebné obdobie 2014–2018 vzhľadom k napĺňaniu volebných cieľov, ktoré si stanovili poslanci mestského zastupiteľstva a primátorka mesta Zvolen pred voľbami do orgánov samosprávy obcí v roku 2014.

Mestské zastupiteľstvo vo Zvolene v uplynulých troch rokoch sledovaného volebného obdobia zasadalo celkom 31 krát, prijalo 20 nových všeobecných záväzných nariadení a 16 aktualizácií už prijatých všeobecných záväzných nariadení. Primátorka mesta počas tohto obdobia ani raz nevyužila možnosť tzv. sistačného práva, ktorým by pozastavila výkon uznesenia mestského zastupiteľstva.

Zmeny v strategických dokumentoch

Najdôležitejším strategickým dokumentom mesta Zvolen je „Program rozvoja mesta na obdobie 2014–2020“. V ňom sú definované rozvojové aktivity samosprávy v strednodobom časovom horizonte, vychádzajúc zo zdrojov a meniaceho sa prostredia s cieľom uspokojiť požiadavky občanov. Spracovanie Programu rozvoja mesta bolo iniciované samosprávou a uskutočnilo sa v období január 2012–jún 2013, počas volebného obdobia 2010–2014, pod vedením primátora Ing. Miroslava Kuseina (SMER-SD). Na spracovaní sa podieľali odborné útvary mestského úradu, komisie, výbory mestských častí, mestom zriadené organizácie, zástupcovia štátnych inštitúcií, odborníci z podnikov a mimovládnych organizácií. Išlo teda o zapojenie kľúčových aktérov pôsobiacich na území mesta, ktorí môžu v budúcnosti prispieť k realizácii programu. Program je vypracovaný v jednotnej programovej štruktúre s rozpočtom a akčným plánom. Rovnako boli pre tieto dokumenty riadiacim tímom stanovené jednotné merateľné ukazovatele.

Kvôli výrazným personálnym zmenám v zložení orgánov samosprávy mesta Zvolen po voľbách do samosprávy obcí v roku 2014, nebol z tohto dôvodu počas rokov 2015–2017 aktualizovaný žiaden strategický dokument. Po nástupe do funkcie primátorka a novozvolení poslanci odkontrolovali súlad jednotlivých oblastí a cieľov Programu rozvoja mesta s volebnými cieľmi. Po tejto kontrole neboli nájdené žiadne zásadné rozpory medzi cieľmi a prioritami primátorky a poslancov, ktoré by viedli k jeho aktualizácii.

V roku 2015 bol Program rozvoja mesta Zvolen aktualizovaný jedenkrát a to z dôvodu zmien v legislatíve a strategických dokumentoch vyššej úrovne týkajúcich sa regionálneho rozvoja, podľa ktorých bola samospráva povinná uviesť dokument do súladu so zákonom NR SR č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja do 31. decembra 2015.

Ako môžeme vidieť v tabuľke 2, mesto Zvolen má v súčasnej dobe spracovaných a platných celkovo 7 sektorových strategických dokumentov, z ktorých je 6 integrovaných do Programu rozvoja mesta Zvolen na obdobie 2014–2020. V roku 2015 skončilo obdobie platnosti dvom strategickým dokumentom, Programu odpadového hospodárstva a Komunikačnému plánu. Program odpadového hospodárstva nebol do súčasnej doby nanovo vypracovaný, avšak nie vinou

samosprávy. Vypracovanie Programu odpadového hospodárstva obce na obdobie 2016–2020 je povinné zo zákona, avšak v nadväznosti na vypracovanie Programu odpadového hospodárstva na národnej a regionálnej úrovni. Národný program odpadového hospodárstva bol vypracovaný v roku 2015, doposiaľ však nebol vypracovaný Program odpadového hospodárstva Banskobystrického kraja. Ďalším obligatórnym strategickým dokumentom, ktorý nemá mesto Zvolen aktualizovaný, je Program rozvoja bývania, ktorého platnosť skončila v roku 2017. V rovnakom roku skončilo obdobie platnosti aj Stratégii podpory malého a stredného podnikania. Na začiatku volebného obdobia, v roku 2015, bola spracovaná a mestským zastupiteľstvom vo Zvolene schválená Adaptačná stratégia na zmenu klímy (využitie dažďovej vody), ktorá však do Programu rozvoja mesta Zvolen nebola integrovaná. Počas tohto volebného obdobia nedošlo k žiadnym ďalším aktualizáciám strategických dokumentov mesta. Program rozvoja mesta Zvolen je spracovaný na obdobie 7 rokov, ostatné strategické dokumenty sú vypracované na obdobie 6–11 rokov, resp. pri niektorých strategických dokumentoch na dobu neurčitú.

Tabuľka 1: Strategické dokumenty mesta Zvolen

Názov dokumentu	Obdobie spracovania	Obdobie platnosti	Aktualizácia	Poznámka
Program rozvoja mesta 2014–2020	2012–2013	2014–2020	2015	
Stratégia rozvoja cestovného ruchu	2009	2010–2020	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020
Komunikačný plán	2009	2010–2015		Koniec platnosti – neaktualizované
Koncepcia rozvoja školstva	2008	2008–2018	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020
Stratégia rozvoja športu	2008	2009–2019	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020
Program rozvoja bývania	2007	2007–2017	–	Koniec platnosti – neaktualizované
Stratégia podpory malého a stredného podnikania	2007	2007–2017	–	Koniec platnosti – neaktualizované
Komunitný plán sociálnych služieb	2008	2009–2019	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020
Program odpadového hospodárstva	2014	2011–2015	–	Koniec platnosti – neaktualizované
Komunálna energetická koncepcia	2001	2001–2020	1. aktualizácia 2008 2. aktualizácia 2011	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020
Adaptačná stratégia na zmenu klímy (využitie dažďovej vody)	2015	neurčené	–	
Koncepcia rozvoja informačných systémov	2013	neurčené	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2014–2020

Prameň: Vlastné spracovanie.

Vysvetlivky: PRM – Program rozvoja mesta

Samospráva mesta Banská Bystrica

V súčasnosti je mesto Banská Bystrica metropolou stredného Slovenska, jeho administratívnym, hospodárskym, kultúrnym centrom a sídlom Banskobystrického samosprávneho kraja. Ďalej významným centrom vzdelávania, pôsobia tu Univerzita Mateja Bela, Akadémia umení, Slovenská zdravotnícka univerzita, zahraničná Vysoká škola Hochschule Fresenius a Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety.

Celková rozloha územia mesta je 10 338 ha a je tvorené deviatimi katastrálnymi územiami. Mesto Banská Bystrica vzniklo 1.1.1991 zo zákona SNR č. 369/1990 o obecnom zriadení Zb. Samosprávu vykonávajú volené orgány mesta – mestské zastupiteľstvo a primátor mesta, zvolené obyvateľmi vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2014. Po voľbách mestské zastupiteľstvo určilo za svoje orgány komisie mestského zastupiteľstva, mestskú radu a výbory mestských častí.

Úlohy orgánov mesta s výnimkou tých, ktoré sú vo výlučnej kompetencii mestského zastupiteľstva, v rámci svojej pôsobnosti zabezpečuje úsek primátora mesta, ktorý tvoria zástupcovia primátora, kancelária primátora, oddelenie medzinárodných vzťahov a zahraničného obchodu, referát krízového riadenia, oddelenie sprostredkovateľského orgánu pre IROP, informačno-poradenské centrum a útvar hlavného kontrolóra, ktorý však stále zastáva osobitné postavenie, nakoľko sa zodpovedá mestskému zastupiteľstvu. Ďalej úlohy orgánov mesta zabezpečuje úsek prednostu mestského úradu, ktorý tvorí zástupca prednostu, 6 odborných organizačných útvarov, oddelenia a referáty.

Mesto Banská Bystrica je zriaďovateľom 11 základných škôl, 27 materských škôl, detských jaslí, základnej umeleckej školy, centra voľného času, 9 klubov dôchodcov, Záhradníckych a rekreačných služieb mesta. Ďalšie právnické osoby zriadené mestom alebo so spoluúčasťou mesta sú Mestské divadlo – Divadlo z Pasáže, n. o., Podnik medzitru práce – Šanca pre všetkých, n. o., STADETORE, n. o., SPOLU SME BYSTRICA n. o., Oblastná organizácia cestovného ruchu Stredné Slovensko, Krajská rozvojová agentúra, Združenie DTM mesta Banská Bystrica, Banskobystrický geomontánný park, združenie obcí – Mikroregión Kremnické vrchy.

Mesto má podiel na základnom imaní v 7 obchodných spoločnostiach: Mestské lesy Banská Bystrica s. r. o., MBB a. s., Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a. s., STEFE Banská Bystrica, a. s., Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., BIC Banská Bystrica, s. r. o., Dom kultúry SKC s. r. o.

V roku 2016 mesto zamestnávalo 949 zamestnancov, z ktorých bolo 257 zamestnancov mestského úradu, 73 zamestnancov mestskej polície, 366 zamestnancov škôl a školských zariadení a 253 zamestnancov sociálnych zariadení.

Hodnotenie volebného obdobia 2014–2018

Mestské zastupiteľstvo v Banskej Bystrici počas prvých troch rokov volebného obdobia 2014–2018 zasadalo celkom 23 krát, schválilo 21 všeobecných záväzných nariadení a 10 aktualizácií už prijatých všeobecných záväzných nariadení.

Primátor mesta Banská Bystrica, rovnako ako primátorka mesta Zvolen, ani jedenkrát počas tohto volebného obdobia nepozastavil výkon uznesenia mestského zastupiteľstva (sistačné právo).

Zmeny v strategických dokumentoch

Banská Bystrica má Program rozvoja mesta spracovaný na obdobie rokov 2015–2023. Tento dôležitý strategický dokument bol vypracovaný v súčasnom volebnom období 2014–2018. Zahŕňa aj niektoré z cieľov stanovených vo volebných programoch primátora MUDr. Jána Noska a poslancov mestského zastupiteľstva. Spracovanie Programu sa uskutočnilo v období 2013–2015. Programová štruktúra Programu rozvoja mesta sa nestotožňuje s programovou štruktúrou rozpočtu mesta Banská Bystrica a zároveň pre tieto dokumenty nie sú stanovené jednotné merateľné ukazovatele.

Mesto Banská Bystrica malo na začiatku volebného obdobia 2014–2018 spracovaných 6 sektorových strategických dokumentov, ku ktorým v roku 2015 pribudli dva nové dokumenty, Komunitný plán sociálnych služieb a Program rozvoja bývania. Rovnako ako mestu Zvolen, aj mestu Banská Bystrica v roku 2015 skončilo obdobie platnosti Programu odpadového hospodárstva a Koncepcie rozvoja športu, ktoré do súčasnej doby neboli nanovo vypracované. Dôvod nevypracovania nového Programu odpadového hospodárstva mesta Banská Bystrica je známy z príkladu mesta Zvolen. Okrem tohto obligatórneho strategického dokumentu má mesto vypracované všetky ostatné strategické dokumenty, ktorých vypracovanie je povinné zo zákona. Vo volebnom období 2014–2018 nedošlo k aktualizácii žiadneho strategického dokumentu. Všetky platné strategické dokumenty sú integrované do Programu rozvoja mesta Banská Bystrica na obdobie 2015–2023, ktorý je spracovaný na obdobie 9 rokov, ostatné strategické dokumenty sú vypracované na obdobie 6–11 rokov alebo na dobu neurčitú, v závislosti od jednotlivej stratégie. Podrobný zoznam strategických dokumentov mesta Banská Bystrica môžeme vidieť v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Strategické dokumenty mesta Banská Bystrica

Názov dokumentu	Obdobie spracovania	Obdobie platnosti	Aktualizácia	Poznámky
PRM 2015–2023	2013–2015	2015–2023	–	
Koncepcia rozvoja školstva v meste Banská Bystrica na roky 2010–2015 s výhľadom do roku 2020	2009–2010	2010–2020	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023
Koncepcia budovania mestských detských ihrísk	2007–2008	neurčené	2009	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023
Koncepcia rozvoja športu	2009	2010–2015	–	Koniec platnosti – neaktualizované
Komunitný plán sociálnych služieb	2014–2015	2015–2020	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023
Program rozvoja bývania	2014–2016	2015–2020	–	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023
Koncepcia rozvoja mesta Banská Bystrica v oblasti tepelnej energetiky	2011	neurčené	2011	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023

Názov dokumentu	Obdobie spracovania	Obdobie platnosti	Aktualizácia	Poznámky
Koncepcia rozvoja informačných systémov	2013	neurčené	2013	Dokument bol integrovaný do PRM 2015–2023
Program odpadového hospodárstva	2014	2011–2015	–	Koniec platnosti – neaktualizované

Prameň: Vlastné spracovanie.

Vysvetlivky: PRM – Program rozvoja mesta

Pri spracovaní kapitoly vychádzame zo stanoveného cieľa, ktorým je na základe teoretických poznatkov zhodnotiť prínos volebného programu pri zabezpečení rozvoja mesta Zvolen a Banská Bystrica vo volebnom období 2014–2018. V analytickej časti práce sme zhodnotili rozhodovaciu činnosť volených orgánov oboch miest so zameraním sa na spoluprácu orgánov samosprávy pri procese implementácie volebných sľubov do praxe. V tretej kapitole navrhujeme nevyhnutné opatrenia, potrebné na zlepšenie plnenia volebných cieľov v budúcnosti.

8.3 Hodnotenie plnenia volebných programov počas volebného obdobia 2014–2018

Predmetom je porovnanie výsledkov analýz z predchádzajúcej kapitoly pre mesto Zvolen a mesto Banskú Bystricu. Vzájomnou komparáciou politického zázemia oboch miest hodnotíme spoluprácu volených orgánov pri procese implementácie volebných cieľov do praxe. Na základe rozhovorov s niekoľkými volenými predstaviteľmi a zamestnancami oboch miest priblížime ich názory na význam a prínos volebných programov (cieľov) pri zabezpečovaní rozvoja územia. Rovnako uvedieme postoje predstaviteľov týchto miestnych samospráv na strategické plánovanie a s ním súvisiacu tvorbu a implementáciu strategických dokumentov. Poukázaním na viaceré vecné problémy súvisiace s plnením volebných cieľov navrhujeme niektoré odporúčania pre súčasné, ako aj budúce volebné obdobia.

Kapitola sa zaoberá porovnaním výsledkov vykonaných analýz, hodnotením miery naplňovania volebných cieľov stanovených primátormi a poslancami mestských zastupiteľstiev oboch miest pred voľbami do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 na základe odpočtu merateľných ukazovateľov Programu rozvoja mesta a programových rozpočtov. Výsledky analýzy porovnáваме s výsledkami dotazníkových výskumov určených voleným predstaviteľom a občanom mesta Zvolen a Banská Bystrica. Prostredníctvom finančnej analýzy hospodárenia a rozhovorov so zamestnancami a predstaviteľmi oboch miest hľadáme dôvody nízkej miery naplňovania volebných cieľov.

Hodnotenie a porovnanie napĺňania volebných cieľov počas volebného obdobia 2014–2018 v mestách Zvolen a Banská Bystrica

Aj napriek tomu, že mestá Zvolen a Banská Bystrica nie sú zaradené do rovnakej veľkostnej kategórie podľa počtu obyvateľov, ich príbuznosť je daná geografickou blízkosťou, hospodárskou štruktúrou a prírodnými a geografickými podmienkami. Tieto aspekty predstavujú hlavné dôvody, prečo sme sa našu tému rozhodli aplikovať práve na tieto dve miestne samosprávy.

Situácia po voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 sa pomerne významne zmenila v oboch mestách. Primátormi sa stali noví nezávislí kandidáti. V Banskej Bystrici bolo zvolených 12 (39 %) nových poslancov, vo Zvolene o jedného menej – 11 (44 %). Aj napriek tomu, že mestský úrad vo Zvolene tvorí o 6 poslancov menej ako v Banskej Bystrici, primátorka mesta Zvolen má pomerne komplikovanejšiu situáciu a to vzhľadom k tomu, že len 5 (20 %) poslanci sú zaradení v jedinom poslaneckom klube. Ostatných 20 (80 %) poslancov je nezaradených. Na rozdiel od Banskej Bystrice, kde 29 (94 %) poslancov je súčasťou 4 volebných klubov a len 2 (6 %) poslanci sú nezaradení. Je nepísaným pravidlom, že poslanci v rámci jedného poslaneckého klubu vystupujú jednotne, preto je komunikácia a spolupráca v rámci mestského zastupiteľstva jednoduchšia a efektívnejšia.

Primátor Banskej Bystrice sa pred voľbami vyjadril: „Za prvoradé považujem ukončenie bojov vedenia mesta so zastupiteľstvom, chcem spojiť všetky politické strany. Budem sa snažiť, aby čo najviac poslancov bolo zaradených do poslaneckých klubov, práve z dôvodu efektívnosti prijímania rozhodnutí.“

Zo zasadnutí mestského zastupiteľstva vo Zvolene a Banskej Bystrici, ktorých sme sa zúčastnili, usudzujeme, že vzťahy a komunikácia medzi jednotlivými poslancami vo Zvolene sú naozaj oveľa vypätejšie ako pri meste Banská Bystrica a pre primátorku mesta Zvolen je náročné viesť zasadnutia zastupiteľstva kvôli hľadaniu kompromisov v často sa rozchádzajúcich názoroch poslancov. Podľa nášho názoru práve veľký počet politických subjektov a ich názorová roztrieštenosť vo Zvolene pozastavili prijímanie dôležitých rozhodnutí súvisiacich s kontinuálnym rozvojom mesta.

Ďalším výrazným rozdielom je postoj nezvolených kandidátov na primátorov v oboch mestách, ktorí sú zároveň poslancami mestských zastupiteľstiev. Kým v Banskej Bystrici sa Pavol Bielik v našom osobnom rozhovore vyjadril: „Akceptujem názor občanov mesta Banská Bystrica, ktorí sa rozhodli, že mesto bude v súčasnom volebnom období viesť primátor Ján Nosko. Zároveň sa snažím robiť všetko, čo je v mojich silách, aby sa naplnili ciele jeho volebného programu, lebo tak si to želali ľudia, ktorí prišli k volebným urnám. Musíme akceptovať vôľu občanov, lebo sme tu my pre nich, nie oni pre nás.“

Vo Zvolene sa nezvolený kandidát na primátora a poslanec mestského zastupiteľstva Matej Snopko podľa nášho názoru usiluje o presný opak. Svojím konaním a vyjadrovaním sa snaží, ako sa ľudovo povie „hádzať primátorku poľená pod nohy“ a tým jej výrazne sťažuje prácu. Netají sa tým, že plánuje kandidovať na primátora aj v nasledujúcom volebnom období a vytvára si tak podmienky pre svoj úspech. V tomto prípade presadzovanie individuálnych cieľov a záujmov je na úkor rozvoja mesta. Domnievame sa, že primátorka mesta Zvolen na začiatku volebného obdobia dostatočne nezvládla situáciu, nedokázala usmerniť poslancov k tomu, aby prijali spoločný program, ktorý by definoval spoločné ciele a priority vo volebnom období 2014–2018. Rovnako tak neurobila ani pri Programe rozvoja mesta, ktorý nebol počas uplynulých rokov súčasného

volebného obdobia aktualizovaný, čo naznačuje, že orgány mesta nedostatočne využili nástroje verejnej politiky, ktorými disponujú.

V súvislosti s rozvojom mesta a zapájaním občanov do rozhodovania, mesto Banská Bystrica zriadilo nad rámec zákona občianske rady, ktoré sú funkčným pozostatkom národných výborov a ich existencia je zaužívaná z predchádzajúcich volebných období. Občianske rady zastávajú aj funkcie výborov mestských častí, ktoré sú síce zriadené, ale sú nefunkčné, čomu nasvedčuje aj fakt, že počet výborov mestských častí sa na začiatku súčasného volebného obdobia zredukoval a počet občianskych rád stúpol. Členovia občianskych rád nielenže aktívne participujú na živote v miestnej komunite, ale podieľajú sa aj na správe mesta. Vedeniu mesta predkladajú návrhy a požiadavky a mnohí členovia sa zúčastňujú aj zasadnutí zastupiteľstva. Poslanci pociťujú väčšiu zodpovednosť a kontrolu zo strany verejnosti. Vo Zvolene takýto orgán absentuje. Podľa nášho názoru, majú obyvatelia mesta Zvolen všeobecne menší záujem o participáciu sa na správe a rozvoji mesta. Nasvedčuje tomu aj minimálny počet obyvateľov, ktorí sa zúčastňujú zasadnutí zastupiteľstva.

Prostredníctvom občianskych rád, tvorbou a pripomienkovaním dokumentov súvisiacich s rozvojom sa občania mesta Banská Bystrica aktívne podieľajú na správe. Zaujímalo nás, či tieto fakty prispeli k zvýšenej vedomosti obyvateľov o najdôležitejšom rozvojovom dokumente – Programe rozvoja mesta.

Z tohto dôvodu boli súčasťou dotazníkového výskumu, ktorý sme už prezentovali v analytickej časti práce, aj otázky týkajúce sa vedomosti občanov oboch miest o existencii PRM. Dotazníkového výskumu sa zúčastnilo 100 respondentov z každého mesta. 31 % občanov mesta Zvolen a 43 % občanov mesta Banská Bystrica vie o tom, že samospráva má vypracovaný strategický dokument, Program rozvoja mesta. Z toho len 4 % občanov mesta Zvolen a 10 % občanov mesta Banská Bystrica sa vyjadrilo, že tento strategický dokument aj čítali. Ani jeden z opýtaných občanov miest Zvolen a Banskej Bystrice sa nevyjadril, že by Program rozvoja mesta pripomienkoval vo verejnom konaní. Výsledky výskumu zamerané na vedomosť občanov o Programe rozvoja mesta vidíme v nižšie uvedenej tabuľke 3.

Tabuľka 3: Výber otázok z dotazníkového výskumu určeného občanom oboch miest

Otázka	Odpovede			
	Zvolen		Banská Bystrica	
	Áno	Nie	Áno	Nie
Viete o tom, že má mesto Zvolen/Banská Bystrica vypracovaný strategický dokument – Program rozvoja mesta?	31 %	69 %	43 %	67 %
Čítali ste strategický dokument – Program rozvoja mesta?	4 %	96 %	10 %	90 %
Zúčastnili ste sa verejného pripomienkovania Programu rozvoja mesta počas jeho tvorby?	0 %	100 %	0 %	100 %

Prameň: Vlastné spracovanie.

Z uvedených výsledkov je zrejmé, že občania oboch miest majú nízku vedomosť o Programe rozvoja mesta. Je naozaj alarmujúce, že ani len polovica opýtaných respondentov nevie o tom,

že samosprávy oboch nami vybraných miest majú vypracované tieto strategické dokumenty, ktorými by sa mali pri výkone svojej činnosti zamerať na všestranný rozvoj územia a potreby svojich obyvateľov záväzne riadiť.

Jedným z dôvodov, prečo obyvatelia oboch miest majú nízku vedomosť o týchto dokumentoch, je podľa nášho názoru ich nedostupnosť. Najväčším problémom, s ktorým sme sa pri analýze stretli, a to najmä v súvislosti s mestom Banská Bystrica, bolo získanie zoznamu strategických dokumentov. Na webovej stránke mesta nie je pre strategické dokumenty vytvorený priestor. V súvislosti s problémom získania relevantných informácií sme kontaktovali kompetentného zamestnanca mesta, avšak ku kompletnému zoznamu strategických dokumentov sme sa ani po tomto kroku nedostali. Očakávali sme, že spomínané dokumenty nájdeme na internete v databáze strategických dokumentov SR. Avšak zistili sme, že takáto databáza v podmienkach SR neexistuje.

Práve z tohto dôvodu, sme sa rozhodli porovnať situáciu v SR so situáciou v zahraničí, kde v Českej republike sme na „Portáli strategických dokumentov v Českej republike“ našli databázu stratégií (<https://www.databaze-strategie.cz/>). Poskytuje kompletný zoznam strategických dokumentov na všetkých úrovniach verejnej správy v Českej republike a tematicky a funkčne prepája strategické ciele, opatrenia a iné parametre od medzinárodnej úrovne cez dokumenty ministerstiev a celoštátnych inštitúcií až na regionálnu a miestnu úroveň. Cieľom tohto informačného systému je zlepšenie strategického riadenia a plánovania na všetkých úrovniach verejnej správy v krajine. Jeho dôležitosť je nespochybniteľná, nakoľko sa využíva, ako jednotný nástroj tvorby, aktualizácie a vyhodnocovania strategických dokumentov.

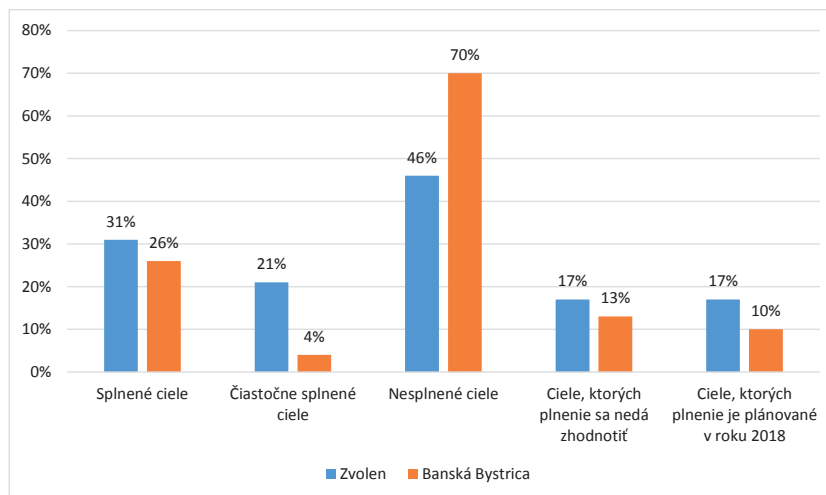
Rozdiely v Programe rozvoja mesta oboch nami skúmaných samospráv vidíme najmä v období jeho tvorby. Program rozvoja mesta Zvolen bol vypracovaný pod predchádzajúcim vedením v poslednom roku volebného obdobia. Program rozvoja mesta Banská Bystrica bol vypracovaný za súčasného vedenia mesta, v prvom roku volebného obdobia a zahŕňa aj ciele nových volených predstaviteľov. Primátorka mesta Zvolen tvrdí, že: „Program rozvoja mesta Zvolen na obdobie 2014–2020 je fascinujúci dokument, ktorý by si mal každý Zvolenčan preštudovať“. Aj napriek tomu, že je podľa nášho názoru spracovaný na veľmi vysokej úrovni, nesúhlasíme s tvrdením primátorky a poslancov mestského zastupiteľstva, ktorí tvrdia, že nenašli odchýlky medzi týmto strategickým dokumentom a svojimi volebnými cieľmi, ktoré si stanovili pred voľbami v roku 2014. Každé nové vedenie samosprávy prináša do rozvoja a procesov súvisiacich s ním nové myšlienky, vízie a ciele, a to najmä vtedy, keď sa mení manažér, vizionár, ktorým je v tomto prípade primátorka. Myslíme si preto, že neexistuje Program rozvoja mesta, s ktorým by sa v absolútnej miere stotožnilo každé nové vedenie mesta.

Aj napriek tomu, že sa zdá byť situácia v samospráve mesta Zvolen horšia ako v Banskej Bystrici, plnenie volebných cieľov stanovených primátormi a poslancami mestských zastupiteľstiev oboch samospráv pred voľbami do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 nasvedčuje o opačnom. Oslovili sme primátorov a všetkých poslancov mestských zastupiteľstiev oboch miestnych samospráv s prosbou o poskytnutie volebných programov, cieľov pre našu analýzu. Volebné ciele nám poskytla primátorka mesta Zvolen, 10 (40 %) poslancov mestského zastupiteľstva vo Zvolene, primátor mesta Banská Bystrica a 11 (35 %) poslancov mestského zastupiteľstva v Banskej Bystrici. V prípade mesta Zvolen sa jednalo najmä o nezávislých poslancov, v prípade Banskej Bystrice najmä o poslancov poslaneckého klubu Banskobystrická alternatíva a nezávislých poslancov. Poslanecký klub Banskobystrická alternatíva mal dokonca spracovaný spoločný volebný program, ktorý sa rozhodli počas volebného obdobia naplniť.

Výskum sme založili na hodnotení naplňania volebných cieľov v obidvoch mestách a z troch hľadísk. Prvé hľadisko predstavuje reálne naplňanie volebných cieľov podľa odpočtu ukazovateľov Programu rozvoja mesta, programových rozpočtov a uznesení mestských zastupiteľstiev. Druhé hľadisko je založené na názore občanov na plnenie jednotlivých volebných cieľov. Tretie hľadisko súvisí so samotným pohľadom poslancov a primátorov na plnenie nimi stanovených volebných cieľov.

Ako môžeme vidieť na grafe 1, z 35 stanovených volebných cieľov sa počas prvých troch rokov volebného obdobia 2014–2018 podarilo samospráve mesta Zvolen podľa odpočtu ukazovateľov Programu rozvoja mesta a programových rozpočtov zrealizovať 9 volebných cieľov, čo predstavuje 26 %. Počet cieľov, ktorých sa podarilo vedeniu mesta čiastočne zrealizovať, je 6 (17 %). Banská Bystrica je na tom pomerne horšie. Z 31 stanovených volebných cieľov sa podarilo zrealizovať len 7 (2 %). Vedenie mesta čiastočne zrealizovalo 1 volebný cieľ (3 %). Nezrealizované ciele predstavujú v obidvoch nami sledovaných samosprávach najväčšiu položku. Vo Zvolene sa nepodarilo naplniť celkovo 14 (40 %) volebných cieľov. V Banskej Bystrici ich bolo o 5 viac, teda 19 (61 %). Počet cieľov, ktorých plnenie nebolo možné z objektívnych dôvodov posúdiť, bol vo Zvolene 6 (17 %) a v Banskej Bystrici 4 (13 %). Vedenie oboch miest má v pláne v roku 2018 realizovať ďalšie volebné ciele. Vychádzajúc z programových rozpočtov konštatujeme, že Zvolen plánuje zrealizovať v roku 2018 ešte 6 volebných cieľov (17 %) a Banská Bystrica 3 (10 %) ciele. Keby sme abstrahovali od stanovených cieľov, ktorých plnenie sa nedá posúdiť a v roku 2018 by sa obidvom samosprávam podarilo naplniť plánované ciele, celkový počet zrealizovaných alebo čiastočne zrealizovaných cieľov by bol na konci volebného obdobia vo Zvolene 21, čo predstavuje 72 % a v Banskej Bystrici 11, teda 40 %.

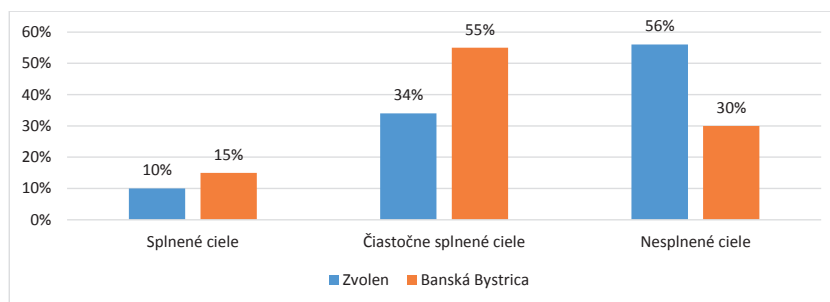
Vychádzajúc z vyššie uvedeného konštatujeme, že vedeniu mesta Zvolen sa aj napriek náročnej politickej situácii podarilo reálne vo volebnom období 2014–2018 naplniť a čiastočne naplniť percentuálne väčší počet volebných cieľov ako vedeniu Banskej Bystrice.



Graf 1: Plnenie volebných cieľov podľa Programu rozvoja mesta a programových rozpočtov
Prameň: Vlastné spracovanie.

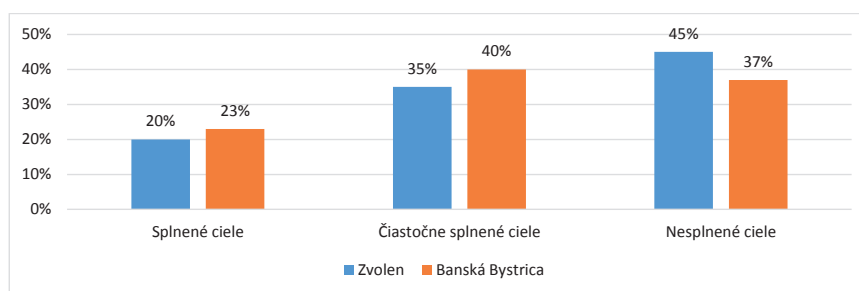
Zaujímalo nás, ako vnímajú plnenie volebných cieľov počas obdobia 2014–2018 občania oboch nami sledovaných miestnych samospráv. Podľa výsledkov dotazníkového výskumu,

z počtu 23 volebných cieľov občania mesta Zvolen považujú za zrealizované 2 (10 %). Občania mesta Banská Bystrica z 20 volebných cieľov považujú za uskutočnené 3 ciele, čo predstavuje 15 %. 8 volebných cieľov (34 %) ohodnotili občania mesta Zvolen a 11 cieľov (55 %) občania mesta Banská Bystrica za čiastočne splnených. Podiel nesplnených cieľov na celkovom počte cieľov predstavuje podľa občanov Zvolena najväčšiu skupinu. Podľa občanov sa samospráva mesta Zvolen nepodarilo zrealizovať 13 volebných cieľov (56 %). Banskobystričania označili za nezrealizovaných 6 volebných cieľov (30 %).



Graf 2: Plnenie volebných cieľov vo volebnom období 2014–2018 podľa občanov mesta Zvolen a Banská Bystrica
Prameň: Vlastné spracovanie.

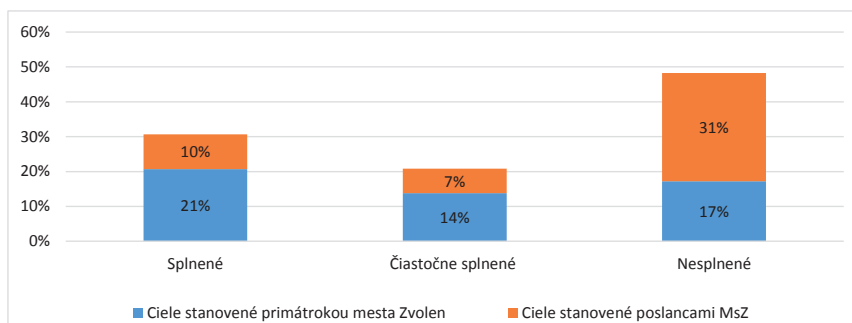
Ako vyplýva z výsledkov dotazníkového výskumu, hodnotenie realizácie volebných cieľov poslancami mestských zastupiteľstiev a primátormi oboch miest je pomerne vyrovnané. Ako môžeme vidieť na grafe 3, 6 volebných cieľov (20 %) označili respondenti mesta Zvolen za zrealizovaných. Podobný výsledok sme zaznamenali aj pri Banskej Bystrici, kde respondenti označili za splnených 7 volebných cieľov (23 %). Vo Zvolene bolo za čiastočne splnených označených 11 volebných cieľov (35 %) a v Banskej Bystrici 12 volebných cieľov (40 %). Najväčší počet cieľov zaradili predstavitelia mesta Zvolen do nezrealizovaných, 14 cieľov (45 %). Pri meste Banská Bystrica to bolo 11 cieľov (37 %).



Graf 3: Plnenie volebných cieľov vo volebnom období 2014–2018 podľa primátorov a poslancov sledovaných miest
Prameň: Vlastné spracovanie.

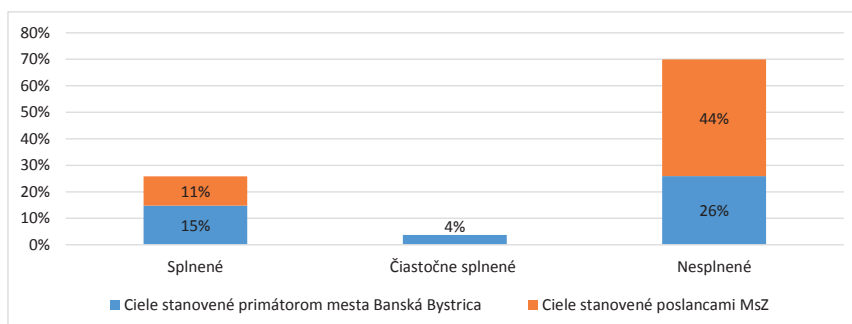
Zaujal nás názor viceprimátora mesta Zvolen: „Nezáleží až tak na tom, aké majú volebné ciele poslanci mestského zastupiteľstva. Po voľbách si novozvolený primátor snaží vytvoriť okruh poslancov, ktorí sa stotožnili s jeho volebným programom a snažia sa počas volebného obdobia naplňať jeho ciele“. Rozhodli sme sa preto túto hypotézu overiť, a to prostredníctvom „odpočtu“

volebných cieľov primátorov oboch miest. Zistili sme, že tak pri meste Zvolen, ako aj pri meste Banská Bystrica, viac, ako 50 % zrealizovaných, resp. čiastočne zrealizovaných volebných cieľov tvoria ciele z volebných programov primátorov. Naopak, nezrealizované ciele primátorov tvoria približne len jednu tretinu z celkového počtu cieľov, ktoré sa nepodarilo zrealizovať. Výsledky nášho zisťovania túto hypotézu potvrdili. Máme teda za to, že volebný program primátorov dokáže do značnej miery ovplyvniť smerovanie rozvoja v meste.



Graf 4: Odpočet volebných cieľov stanovených primátorkou mesta Zvolen a poslancami mestského zastupiteľstva vo volebnom období 2014–2018

Prameň: Vlastné spracovanie.

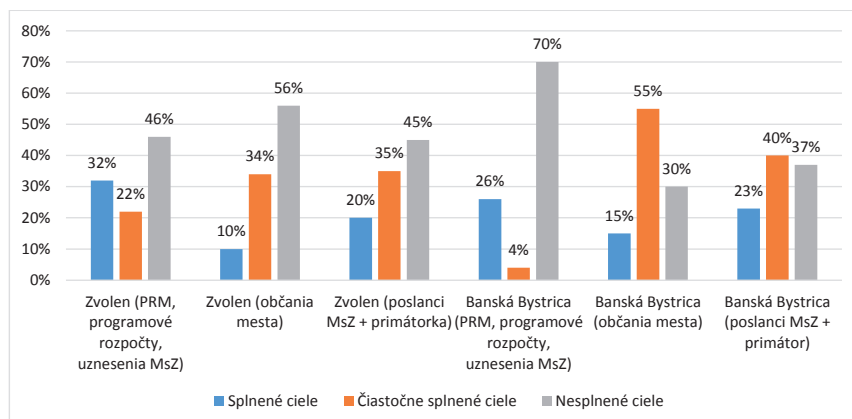


Graf 5: Odpočet volebných cieľov stanovených primátorom mesta Banská Bystrica a poslancami mestského zastupiteľstva vo volebnom období 2014–2018

Prameň: Vlastné spracovanie.

Hodnotenie plnenia volebných cieľov mesta Zvolen a Banská Bystrica počas volebného obdobia 2014–2018 podľa odpočtu ukazovateľov Programu rozvoja mesta, programových rozpočtov, uznesení mestského zastupiteľstva a výsledkov dotazníkových výskumov určených občanom a voleným predstaviteľom oboch miest sme pre jednoduchšiu komparáciu spracovali do nižšie uvedeného grafu 6. Pozorujeme pomerne veľké odchýlky medzi hodnotením plnenia volebných cieľov podľa Programu rozvoja mesta, programových rozpočtov, uznesení a podľa hodnotenia občanov a predstaviteľov miest. Predpokladali sme, že plnenie volebných cieľov budú najkritickejšie hodnotiť občania miest. Tento predpoklad sa nám potvrdil najmä v súvislosti s mestom Zvolen. Ďalej sme očakávali, že hodnotenie plnenia volebných cieľov podľa výsledkov analýz uznesení mestského zastupiteľstva, odpočtu ukazovateľov Programu rozvoja mesta a programových rozpočtov a podľa predstaviteľov miest bude veľmi podobné. Boli sme prekvapení výsledkami,

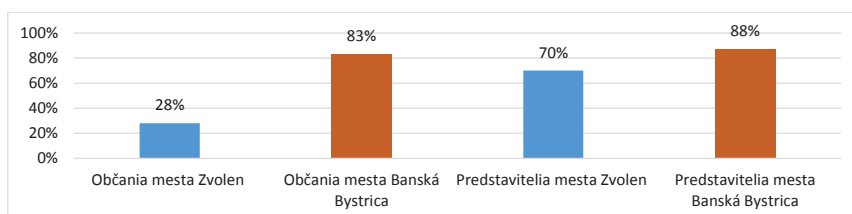
najmä pri meste Banská Bystrica, kde sme zaznamenali 33 % rozdiel pri položke nezrealizovaných cieľov.



Graf 6: Odpočet volebných cieľov vo volebnom období 2014–2018 podľa vybraných aspektov

Prameň: Vlastné spracovanie.

Prekvapujúci je výsledok z dotazníkových výskumov určených občanom a voleným predstaviteľom oboch miest. Otázka znela: „Myslíte si, že sú volebné programy prínosom pre rozvoj mesta?“ 88 % volených predstaviteľov mesta Banská Bystrica si myslí, že volebné programy sú prínosom pre rozvoj ich mesta. Pri Zvolene 70 % volených predstaviteľov označilo volebné programy ako prínosné. V Banskej Bystrici sa vyjadrilo pozitívne 83 % občanov. Vo Zvolene len 28 %. Z tohto sa dá odvodiť skepticizmus a nedôvera voči vedeniu mesta.

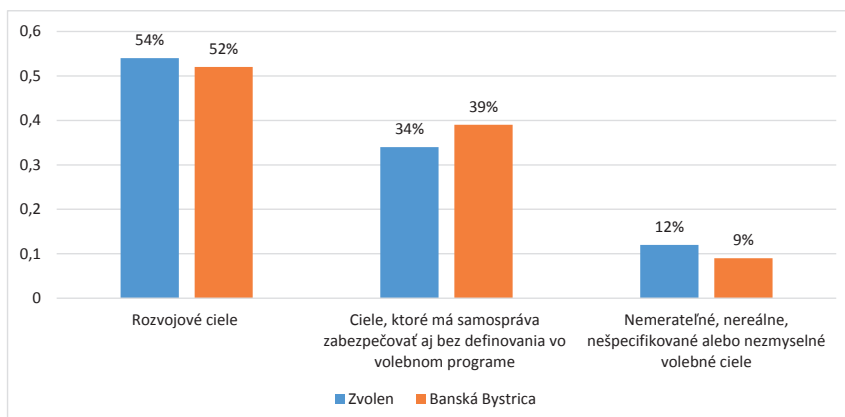


Graf 7: Prínos volebného programu pre rozvoj miest vo volebnom období 2014–2018 (dotazníkový výskum)

Prameň: Vlastné spracovanie.

Ďalej sme sa rozhodli porovnať ciele volených predstaviteľov mesta Zvolen s volebnými cieľmi predstaviteľov mesta Banská Bystrica, a to vzhľadom na ich vplyv na rozvoj mesta. Volebné ciele sme rozdelili do troch skupín. Podľa toho, či prispievajú k rozvoju mesta, ide o ciele, ktorých plnenie má zabezpečovať samospráva aj bez ich definovania vo volebnom programe alebo sú to ciele, ktoré sú nemerateľné, nereálne, nezmyselné. Na grafe 8 pozorujeme, že výsledky pri oboch samosprávach sa odlišujú len minimálne. Približne 50 % volebných cieľov pri obidvoch mestách bolo označených za ciele, ktoré prispievajú k rozvoju. 34 % volebných cieľov pri meste Zvolen a 39 % pri meste Banská Bystrica považujeme za ciele, ktoré by mali samosprávy riešiť a realizovať bez ohľadu na to, či sú súčasťou volebných programov. 12 % volebných cieľov predstaviteľov mesta Zvolen a 9 % predstaviteľov mesta Banská Bystrica sme označili ako ciele,

ktorých naplnenie nie je možné zhodnotiť, pretože sú nemerateľné, nešpecifikované, nereálne alebo nemajú význam.



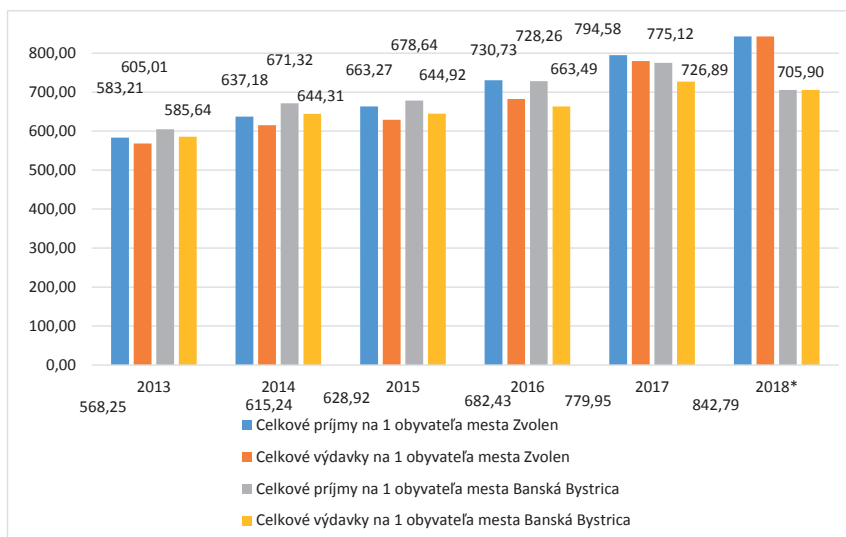
Graf 8: Klasifikácia volebných cieľov vo volebnom období 2014–2018 v sledovaných samosprávach podľa ich významnosti

Prameň: Vlastné spracovanie.

Plnenie volebných cieľov veľmi úzko súvisí s rozpočtom mesta. Rozhodli sme sa preto porovnať finančnú situáciu oboch miest za obdobie rokov 2013–2018 a zistiť dôvody, prečo sa vedeniu mesta Banská Bystrica podarilo zrealizovať o 24 % menej volebných cieľov ako Zvolenu.

V nasledujúcom grafe 9 porovnávame príjmy a výdavky oboch miest prepočítané na jedného obyvateľa. Príjmy, ako aj výdavky v obidvoch mestách počas sledovaného obdobia rástli. Od roku 2013 do roku 2016 boli celkové príjmy na 1 obyvateľa vyššie v Banskej Bystrici. V roku 2016 sa rozdiel medzi príjmami oboch miest znížil na rozdiel necelých dvoch eur v prospech Zvolena. V roku 2017 už celkové príjmy mesta Zvolen prepočítané na jedného obyvateľa prevyšovali o takmer 20 eur príjmy v meste Banská Bystrica. V roku 2018 sa očakáva najväčší rozdiel medzi príjmami v týchto mestách. V meste Zvolen majú byť celkové príjmy, ako aj výdavky prepočítané na jedného obyvateľa, o 137 eur vyššie v porovnaní s mestom Banská Bystrica. Samozrejme, tieto čísla pre rok 2018 sú len orientačné a vychádzajú zo schválených rozpočtov oboch miest.

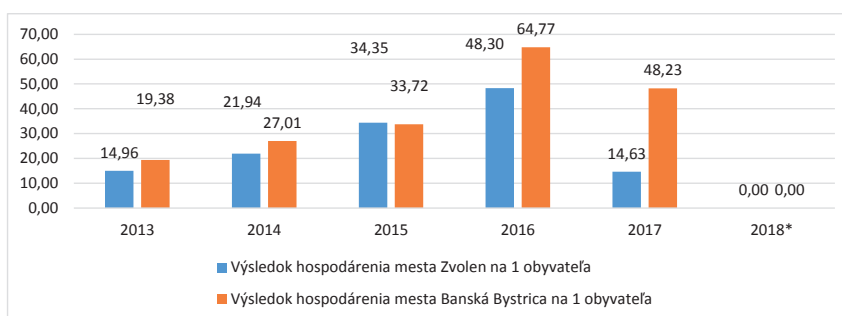
Celkové výdavky prepočítané na jedného obyvateľa sa v obidvoch mestách v sledovanom období vyvíjali veľmi podobne ako príjmy. Výnimku predstavuje prvý nami sledovaný rok. V tomto roku boli celkové výdavky prepočítané na jedného obyvateľa vyššie v meste Zvolen. V tomto istom roku bol v meste dokonca zaznamenaný schodok rozpočtu. V prvých troch rokoch obdobia 2013–2018 boli výdavky na jedného obyvateľa vyššie v meste Banská Bystrica. Zlom nastal podobne ako pri príjmoch v roku 2016, kedy celkové výdavky prepočítané na jedného obyvateľa boli vyššie v meste Zvolen.



Graf 9: Vývoj celkových príjmov a celkových výdavkov na 1 obyvateľa v mestách Zvolen a Banská Bystrica v období 2013–2018

Prameň: Vlastné spracovanie.

Je potrebné zdôrazniť, že obidve samosprávy každý rok počas celého sledovaného obdobia dosahovali kladný výsledok hospodárenia. Z grafu je zrejmé, že vyšší prebytok hospodárenia na jedného obyvateľa počas každého roku s výnimkou roku 2015 dosahovala Banská Bystrica. V roku 2015 vyšší prebytok hospodárenia na jedného obyvateľa dosiahlo mesto Zvolen, avšak len o necelé 1 euro. Výraznejší rozdiel prebytku hospodárenia na jedného obyvateľa sme zaznamenali v roku 2016, kedy bol vyšší o takmer 26 eur a v roku 2017, kedy rozdiel dosiahol hodnotu až takmer 34 eur. Aj napriek tomu, že výsledok hospodárenia bol počas celého volebného obdobia v meste Zvolen aj meste Banská Bystrica kladný, volené orgány obdivoch miest svoje volebné sľuby neplnili v očakávanej miere. Je zrejmé, že volení predstavitelia oboch miest si počas uplynulých troch rokov volebného obdobia vytvárali finančnú rezervu, ktorú použijú v poslednom roku konania volieb.



Graf 10: Vývoj výsledku hospodárenia na 1 obyvateľa v mestách Zvolen a Banská Bystrica v rokoch 2013–2017

Prameň: Vlastné spracovanie.

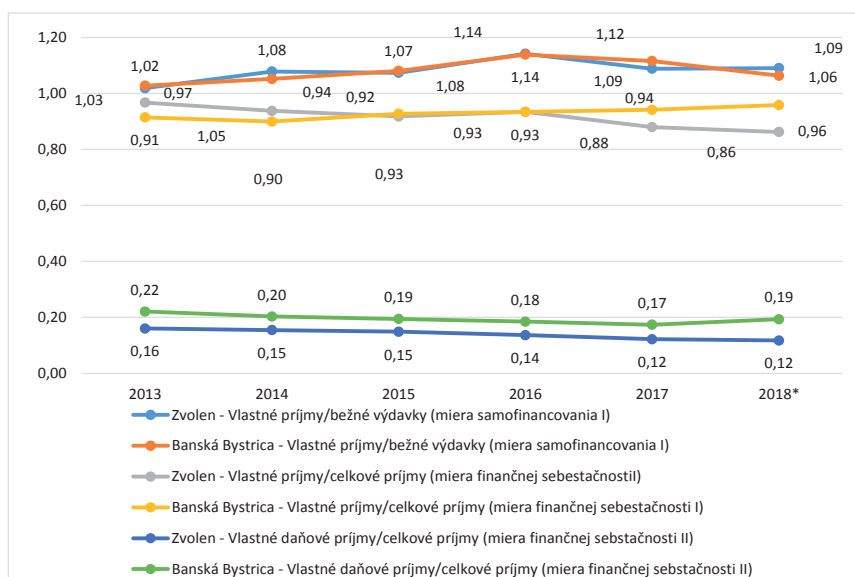
Finančnú situáciu mesta Zvolen a Banská Bystrica porovnávame pomocou ukazovateľov finančnej kapacity, daných podielom vlastných príjmov na bežných výdavkoch, podielom vlastných

príjmov na celkových príjmoch a podielom vlastných daňových príjmov na celkových príjmoch, označených ako miera samofinancovania I, miera finančnej sebestačnosti I a miera finančnej sebestačnosti II. Vývoj týchto ukazovateľov pri oboch mestách môžeme vidieť na grafe 11.

Hodnoty miery samofinancovania I boli pri oboch mestách počas celého obdobia veľmi podobné aj napriek tomu, že mesto Zvolen a mesto Banská Bystrica sa nenachádzajú v rovnakej veľkostnej kategórii. Pri meste Zvolen sa pohybovali v rozmedzí od 1,02 po 1,14, pri meste Banská Bystrica od 1,03 po 1,14. Od roku 2013 do roku 2016 mal vývoj týchto ukazovateľov stúpajúcu tendenciu. V roku 2017 hodnoty pri oboch mestách poklesli. V roku 2018 sa pri meste Banská Bystrica očakáva mierny pokles hodnoty. Keďže pri oboch mestách boli hodnoty miery samofinancovania I vyššie ako 1, obidve mestá dokázali financovať svoje bežné výdavky z vlastných príjmov a vznikol aj priestor pre financovanie rozvojových aktivít.

Hodnoty miery finančnej sebestačnosti I boli zo začiatku sledovaného obdobia vyššie pri meste Zvolen. Pri Banskej Bystrici postupne mierne klesali. Pri Zvolene rástli. V roku 2015 a 2016 boli pri oboch mestách rovnaké. V roku 2017 sa bola hodnota tohto ukazovateľa vyššia pri meste Zvolen. V roku 2018 sa predpokladá prehlbovanie rozdielu z roku 2017.

Miera finančnej sebestačnosti II bola počas celého sledovaného obdobia vyššia pri meste Banská Bystrica, jej hodnoty oscilovali okolo 0,2. U Zvolena sa pohybovala okolo čísla 0,15. Vychádzajúc z uvedeného konštatujeme, že miestne dane sa na tvorbe celkových príjmov rozpočtu mesta Banská Bystrica podieľajú vo väčšej miere ako pri meste Zvolen. Avšak je potrebné dodať, že hodnota pohľadávok mesta Banská Bystrica voči daňovníkom, ktorí si nesplnili daňovú povinnosť z miestnych daní k 31.12.2016 predstavovala sumu 3 542 833 eur (45 eur na jedného obyvateľa). V meste Zvolen bola táto suma k rovnakému dátumu len 258 413 eur (13 eur v prepočte na jedného obyvateľa).



Graf 11: Vývoj vybraných finančných ukazovateľov mesta Zvolen a Banská Bystrica v rokoch 2013–2018

Prameň: Vlastné spracovanie.

Nízka miera naplňovania volebných cieľov počas volebného obdobia 2014–2018 v meste Zvolen, ako aj v meste Banská Bystrica súvisí podľa nášho názoru najmä s tým, že samosprávne

orgány v obidvoch mestách nevedia navzájom komunikovať, nepoznajú priority Programu rozvoja mesta, nedostatočne využívajú nástroje verejnej politiky, čo sa nám potvrdilo z rozhovorov s jednotlivými volenými predstaviteľmi miest. Problém vychádza aj z absencie systému vzdelávania volených, ako aj výkonných predstaviteľov v obidvoch mestách.

Záver

Občania mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica voľbami do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 splnomocnili volené orgány na výkon verejných vecí. Zložením sľubu sa ich predstavitelia zaviazali, že budú plniť volebné ciele a zabezpečovať rozvoj. Rozvoj obce predstavuje dlhodobý proces využívania disponibilného potenciálu, determinovaný zdrojmi, ich efektívnym využívaním a zvyšovaním, a to v kontexte rýchlo sa meniaceho vonkajšieho prostredia, ktorému je potrebné sa vo veľkej miere prispôsobovať. Zabezpečuje ho samospráva a mal by byť predmetom záujmu jej volených orgánov. V tejto súvislosti je dôležité spomenúť, že rozvoj obce je proces dlhohodobejší ako jedno volebné obdobie. Predstavitelia obce majú vo svojich rukách jedinečné nástroje verejnej politiky, volebné programy a strategické dokumenty, ktorými môžu výrazným spôsobom rozvoj ovplyvňovať. Preto by najmä volebné programy nemali byť len prostriedkom k individuálnemu či kolektívnemu cieľu dobre sa umiestniť v politickom rebríčku. Problém v realite slovenských samospráv častokrát nastáva v momente, kedy politické a osobné nezhody jednotlivých predstaviteľov samosprávy stoja v ceste jej rozvoju.

Pri spracovaní príspevku sme vychádzali zo stanoveného cieľa, ktorým bolo na základe teoretických poznatkov o verejnej správe a nástrojoch verejnej politiky zhodnotiť prínos volebných programov pri zabezpečení rozvoja mesta Zvolen a mesta Banská Bystrica vo volebnom období 2014–2018.

Z výsledkov analýz vykonaných v druhej kapitole vyplynulo, že ani polovica volebných cieľov stanovených primátormi a poslancami mesta Zvolen a Banská Bystrica nebolo počas volebného obdobia 2014–2018 naplnených, a to aj napriek tomu, že to finančná situácia v obidvoch mestách umožňovala, čo sme dokázali analýzou finančného hospodárenia. Hlavný problém vidíme v tom, že volení predstavitelia obidvoch miest po nástupe do funkcií nedefinovali prioritné ciele, ktorými sa chceli v stanovenom období zaoberať, v spoločnom dokumente, Programovom vyhlásení mestského zastupiteľstva. Navyše, volení predstavitelia mesta Zvolen počas volebného obdobia neimplementovali svoje ciele do Programu rozvoja mesta. Je teda predpoklad, že nezrealizované ciele počas volebného obdobia 2014–2018 nebudú realizované ani v ďalšom volebnom období. Základný problém spočíva podľa nášho názoru v skutočnosti, že samosprávy nepoznajú význam a dôvod uplatňovania strategických dokumentov ako nástrojov verejnej politiky v rozvoji mesta, čo sa nám potvrdilo aj z rozhovorov s predstaviteľmi obidvoch miest. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že samosprávy nezabezpečujú systematické vzdelávanie orgánov a výkonných predstaviteľov, prostredníctvom ktorého by získali potrebné informácie a zručnosti súvisiace s riadením rozvoja. Štát by mal vytvoriť pravidlá a podmienky pre koordinovaný rozvoj. Avšak, ako sme dokázali v tejto práci, v našich podmienkach rozvoj koordinuje nedostatočne. Nasvedčuje tomu aj absencia jednotnej metodiky tvorby programov rozvoja, ktorá by mala byť základom pre spracovanie strategických dokumentov na všetkých úrovniach verejnej správy, nedopracovaná Národná stratégia regionálneho rozvoja SR do roku 2030 a nezabezpečené systematické vzdelávanie v oblasti strategického riadenia a plánovania.

Vzhľadom k vyššie uvedenému konštatujeme, že volebný program predstavuje prínos pre rozvoj miest, musia byť ale splnené základné predpoklady pre zlepšenie plnenia volebných programov v budúcnosti. Volebné ciele kandidátov na primátorov a poslancov mestských zastupiteľstiev by mali byť zamerané na dlhodobý rozvoj. Volení predstavitelia by mali po voľbách definovať svoje prioritné ciele v spoločnom vyhlásení a následne ich implementovať do Programu rozvoja mesta a ostatných strategických dokumentov. Mali by uplatňovať strategické dokumenty ako nástroje verejnej politiky a implementovať ich do zabezpečovania rozvoja, s čím súvisí systematické vzdelávanie volených a výkonných predstaviteľov miest a obcí. Štát by sa mal stať koordinátorom dlhodobého kontinuálneho rozvoja a zabezpečiť jednotnú metodiku a rámec tvorby a implementácie strategických dokumentov na všetkých úrovniach verejnej správy.

Literatúra

- ČAPKOVÁ, S. 2009. Hodnotenie a ukazovatele výkonnosti v územnej samospráve. In: Právo pre ROPO a obce v praxi. Bratislava: IURA Edition. Roč. 2, č. 3, 2009. ISSN 1337-7523.
- KLUS, M. 2007. Verejná politika: priestor, efektívnosť, nástroje, nové výzvy. Sládkovičovo: Vysoká škola, 2007. ISBN: 978-80-89267-10-1.
- Kolektív autorov. 2017. Strategické plánovanie ako súčasť rozpočtovania vo verejnej správe. Banská Bystrica: Belianum, 2017. 184 s. ISBN 978-80-557-1308-3.
- POTŮČEK, M., RUDOLFOVÁ V., 2016. Veřejná politika. Praha: C. H. Beck, 2016, 336 s. ISBN 9788074005916.
- VITÁLIŠOVÁ, K. a kol., 2017. Verejná politika a úloha občana v nej. Banská Bystrica: Belianum, 2017. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.
- WEISOVÁ, D. – BERNÁTOVÁ, M. 2012. Strategické plánovanie samosprávy, praktický poradca na ceste k úspešnému rozvoju obcí, miest a regiónov. Žilina: Municipality, 2012. ISBN 978-80-971209-0-0.
- ŽÁRSKA, E. a kol. 2007. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Ekonóm, 2007. ISBN 978-80-225-2293-9.

Zákony

- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy
- Zákon NR SR č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon NR SR č. 309/2014 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kvalifikačné práce

- POLIAK, L. 2017. *Daňová politika obcí ako nástroj regulácie rozvoja územia*. Dizertačná práca. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2017. 228 s.

Internetové zdroje

- Európska charta miestnej samosprávy* [cit. 2018-03-10]. Dostupné na internete <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149380>
- Rozpočet mesta Banská Bystrica 2018 [online]. [cit. 2018-04-01]. Dostupné na internete: http://www.banska-bystrica.sk/index.php?id_menu=132398
- Rozpočet mesta Zvolen 2018 [online]. [cit. 2018-04-01]. Dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/rozpocet-mesta.phtml?id3=63345>
- Záverečné účty mesta Banská Bystrica 2013, 2014, 2015, 2016 [online]. [cit. 2018-04-01]. dostupné na internete: http://www.banskabystrica.sk/?id_menu=24210
- Záverečné účty mesta Zvolen pre roky 2013, 2014, 2015, 2016 [online]. [cit. 2018-04-01]. dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/zaverecny-ucet-mesta.phtml?id3=63346>

Politická participácia a volebný mechanizmus v kontexte zmien

9. OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V MESTE ZVOLEN¹

Politicky aktívne občianstvo predstavuje garanciu demokratického napredovania a je predpokladom kontinuity rozvoja moderného demokratického štátu. Aktívna societa, ktorá participuje na veciach verejných dokáže upozorniť na existujúce problémy, identifikovať ich, navrhnúť sled opatrení na ich elimináciu, implementovať návrhy do praxe a pod., čím dochádza k modifikácii existujúceho status quo. Tým, že sa občania podieľajú na správe vecí verejných upriamujú pozornosť na svoje potreby a záujmy, ktoré je potrebné z pohľadu verejnej politiky legitimizovať. Tak ako je právom občanom zaujať aktívny postoj k spoločensko-politickým záležitostiam, či už napr. v podobe účasti na voľbách, referendách, predvolebných kampaniach, štrajkoch, protestoch a pod., je ich rovnakým právom zaujať aj pasívny postoj v podobe odignorovania daných aktivít. Z pohľadu participačnej teórie demokracie predstavuje politický nezáujem občanov hrozbu pre samotnú demokraciu, keďže dochádza k narušeniu a nenapĺňaniu jej základných princípov. No niektorí sa domnievajú, že vzhľadom na nepriaznivú politickú situáciu, ktorá je viditeľná v podobe sklamaní z nenaplnených sľubov čo následne stimuluje frustráciu voličov je pasívny postoj jediným zreteľným signálom pre potrebnú revitalizáciu zastupiteľskej demokracie. Tento fakt okrem iného vyvoláva aj riziko presadenia extrémistických skupín, ktoré sa pri nízkej miere participácie môžu dostať legitímnym spôsobom k moci.

Koncepcia demokracia býva často stotožňovaná s existenciou občianskej spoločnosti. „*Občianska spoločnosť pomenúva oblasť dobrovoľného konania na báze spoločných, záujmov, cieľov a hodnôt. V teórii sa jej inštitucionálne formy líšia od štátu, rodiny a trhu, hoci v praxi sú hranice medzi štátom, občianskou spoločnosťou, rodinou a trhom často zložité, nejasné a prekračované*“ (Višňovský, 2010, s. 61) Táto spoločnosť, však nemusí vykazovať len demokratický charakter. Ehrenberg poukazuje na prítomnosť organizácií, inštitúcií, skupín, ktoré tvoria základnú bázu spoločnosti, pričom môžu zastávať hodnoty stojace proti demokratickým ideám. Charakter takto organizovanej spoločnosti je potrebné skúmať a analyzovať do akej miery majú nedemokratické inštitúcie vplyv na spoločensko-politickú scénu, či predstavujú reálne riziko, prípadné právne ošetrovanie ich činnosti.

V súčasnosti sa čoraz viac dostáva do popredia termín kríza demokracie, ktorá je spätá s upadajúcou participáciou občanov v politickej sfére. Ako sme už uviedli, participácia je hybnou silou rozvoja demokratickej spoločnosti a je dôležitým protikorupčným nástrojom. „*V občianskej participácii je inkorporovaná myšlienka aktívnej účasti občanov exponujúcich sa v záujme o produkciu kvalitnejších a transparentnejších rozhodnutí*“ (Kováčová, S., 2011, s. 52). Pokles občianskej participácie súvisí okrem iného aj s vnímaním samotného pojmu demokracie a politiky. Občania si vo väčšej miere demokraciu vysvetľujú ako osobnú slobodu a možnosť voľby, uznanie sociálnych práv a slušnú životnú úroveň. Iba menšia časť verejnosti chápe demokraciu

1 Príspevok vznikol v rámci projektu VŠD VEIGA č. 4/2018 s názvom Politický marketing a voličské správanie v komunálnych voľbách 2018 na Slovensku.

ako spravodlivosť a rovnosť pred zákonom a slobodnú účasť občanov na verejnom diani. Pojem politika podlieha zo strany občanov kritike. Nedôvera voči politikom, ich egoistický záujem a nízka morálka predstavujú škodlivý faktor pre rozvoj liberálnej demokracie, pretože znižujú ochotu občanov participovať vo verejnej sfére. *„Zo všeobecného hľadiska je viac než žiaduce zvyšovať povedomie občanov o opodstatnenosti fungovania lokálnych orgánov a upevňovať väzby nie len medzi predstaviteľmi miestnych orgánov navzájom, ale predovšetkým vo vzťahu k občanom a tým posilňovať vzájomnú dôveru, nakoľko interakčné vzťahy poznačené nedôverou podlamujú demokratické spravovanie a sú predpokladom disfunkcie systému“* (Kováčová, S. 2016, s.72–73).

Zástanca a obdivovateľ Americkéj demokracie Tocqueville, dospel k názoru, že participatívne aktivity je efektívnejšie realizovať v rámci miestnej komunity, na rozdiel od celoštátnej úrovne (Plichtová a kol., 2010). Tento argument logicky podkladá faktami, kde zdôrazňuje, že societa v rámci nižšej úrovni pozná svoje záujmy a potreby lepšie ako vládnuca reprezentatívna skupina na celoštátnej úrovni. Taktiež ich spája historická tradícia a na základe menšieho počtu obyvateľstva, alebo menšej skupiny je ľahšie dospieť ku konsenzu. Výsledkom aplikácie Tocquevilovej myšlienky na súčasný systém sú tvrdenia, že korene kvalitného a efektívneho fungovanie celoštátnej úrovne sa rodia na úrovni samosprávy. V dôsledku decentralizačného mechanizmu, uplatňovania princípu subsidiarity sa začali vo väčšom rozsahu rozvíjať participatívne činnosti. Základný priestor k formulovaniu, implementovaniu rozhodnutí predstavuje úroveň obcí a miest, kde majú občania v najväčšom rozsahu možnosť rozhodovať o záležitostiach, ktoré sa ich v plnej miere dotýkajú.

Na podporu participácie, deliberácie a rozvoja občianskej spoločnosti bola vládou SR prijatá „Konceptia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku,“ schválená Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 68 dňa 22. februára 2012. Dokument je zameraný na zhodnotenie stavu občianskej spoločnosti a spolupráce štátu a MNO. Slovenská republika sa v septembri 2011 stala členom iniciatívy „Partnerstvo pre otvorené vládnutie“, ktorého hlavným cieľom je podporovanie otvorenosti vládnutia a participácia občanov. „Partnerstvo“ združuje 65 členských krajín.

Medzi primárne princípy otvoreného vládnutia patrí: (Iniciatíva pre otvorené vládnutie, 2012)

- transparentnosť
- občianska participácia
- zodpovednosť
- otvorenosť prostredníctvom nových technológií.

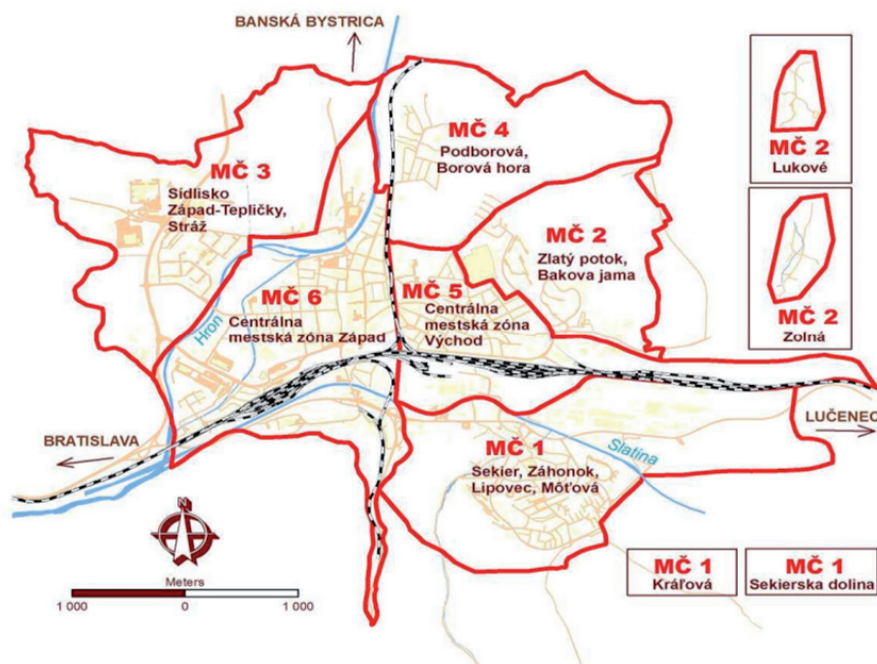
Poslaním tejto kapitoly je tak priblížiť občiansku participáciu v samospráve mesta Zvolen, zhodnotiť silné a slabé stránky angažovanosti občanov na správe vecí verejných a poukázať na vízie a budúce smerovanie mesta. Pri koncipovaní kapitoly sme vychádzali predovšetkým z internetovej stránky mesta, oficiálne zverejnených dokumentov na webovej stránke, z výročných správ, ktoré nám dopomohli k záverečnému zhodnoteniu občianskej participácie v sledovanom meste.

9.1 Základná charakteristika samosprávy mesta Zvolen

Mesto Zvolen leží v oblasti stredného Pohronia, na sútoku riek Hron a Slatina, v prevažne rovinnatom území Zvolenskej kotliny. Zvolen je samostatný územný, samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, kde na území 9 873 ha žije viac ako 43 000 obyvateľov. Mesto pozostáva

z piatich katastrálnych území – Zvolen, Môťová, Zolná, Lukové a Kráľová a je rozdelené na šesť mestských častí: (Mesto Zvolen, 2016) (viď obrázok č. 1)

- MČ 1 Sekier, Záhonok, Lipovec, Môťová, Kráľová, Sekierska dolina
- MČ 2 Zlatý potok, Bakova jama, Lukové, Zolná
- MČ 3 Sídliisko Západ-Tepličky, Stráž
- MČ 4 Podborová, Borová hora
- MČ 5 Centrálna mestská zóna Východ
- MČ 6 Centrálna mestská zóna Západ



Obrázok 1: Mestské časti mesta Zvolen

Zdroj: (Mesto Zvolen, 2016).

V rámci banskobystrického kraja patrí Zvolen do severnej, ekonomicky vyspelejšej časti, keďže je centrom drevárskeho, strojárkeho, potravinárskeho a stavebného priemyslu. Svoju výhodnú geografickú polohu využíva aj ako významný uzol cestnej a železničnej dopravy, s medzinárodným letiskom Sliač vo svojej blízkosti. Mesto Zvolen je významným centrom vzdelania a vedy so širokou sieťou škôl a vedecko-výskumných pracovísk. Sieť materských a základných škôl sa vyznačuje dostatočnou kapacitou, dobrou dostupnosťou a špecializáciou na rôzne kategórie detí/žiakov a formy štúdia. Sieť stredných škôl ponúka rôzne možnosti štúdia, od všeobecného po odborné a to najmä s technickým zameraním. V meste pôsobí jedna vysoká škola – Technická univerzita. Mesto Zvolen je zriaďovateľom detských jasí, jedenástich materských škôl, šiestich základných škôl, základnej umeleckej školy, centra voľného času, Zvolenského kultúrneho centra, ôsmich klubov dôchodcov, klubu zdravotne postihnutých, útulku pre bezdomovcov „Nádej“ (Konsolidovaná výročná správa..., 2018). V meste pôsobí aj niekoľko významných kultúrnych inštitúcií ako napr. Divadlo J. Gregora Tajovského, Slovenská národná galéria na Zvolenskom zámku, Lesnícke a drevárske múzeum. Centrom letnej rekreácie sú najmä Mestské kúpele, kúpalisko

Neresnica alebo blízke kúpele Sliač a Kováčová. Strediskom zimných športov je športovo-rekreačný komplex Kráľová, Zimný štadión.

Mesto samostatne rozhoduje a realizuje úkony súvisiace so správou mesta a jeho majetku. „*Samospráva schvaľuje koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života, vytvára podmienky pre všestranný rozvoj mesta a zabezpečenie potrieb obyvateľov. Základnými dokumentmi mesta sú územný plán, program rozvoja a rozpočet mesta*“ (Mesto Zvolen, 2016). V kompetencii mesta je aj vydávanie všeobecne záväzných nariadení, ktoré ale nemôžu byť v kontraste s platnou legislatívou Slovenskej republiky. Primárnou právnou listinou je Štatút mesta. Základnými princípmi samosprávy sú otvorenosť, vzájomný rešpekt a kooperácia na miestnej a regionálnej úrovni.

Obyvateľ mesta má právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Okrem práv však podlieha aj istým povinnostiam. Za účelom zlepšenia životného prostredia, života mesta, sociálnych a ekonomických podmienok obyvateľov je jednou z povinností obyvateľov ochraňovať majetok mesta a vykonávať menšie mestské služby organizované mestom. K ďalším povinnostiam možno zaradiť ochranu a zveľaďovanie životného prostredia v meste, udržiavať poriadok, poskytovať pomoc pri odstraňovaní následkov živelnnej pohromy alebo havárie v meste a dodržiavať ustanovenia štatútu mesta a všeobecne záväzné nariadenia (Mesto Zvolen, 2016).

Finančné hospodárenie mesta je rozpracované v programovom rozpočte zostavenom na tri roky. Finančný plán mesta schvaľuje mestské zastupiteľstvo. Rozpočet na rok 2017 bol schválený uznesením Mestského zastupiteľstva koncom novembra 2016 vo vyrovnannej výške príjmov a výdavkov 29 418 301 eur (viď tab. 1).

Tabuľka 1: Rozpočet mesta Zvolen na rok 2017

Ukazovateľ	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Plnenie k 31.12.2017
BEŽNÉ PRÍJMY	28 946 732	29 912 304	30 179 473,40
BEŽNÉ VÝDAVKY	26 563 637	27 644 500	26 897 490,92
BEŽNÝ ROZPOČET (P-V)	2 383 095	2 267 804	3 281 982,48
KAPITÁLOVÉ PRÍJMY	471 569	1 966 165	1 973 232,64
KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY	1 866 411	5 920 205	4 728 720,43
KAPITÁLOVÝ ROZPOČET(P-V)	- 1 394 842	-3 954 040	-2 755 487,79
BEŽNÉ A KAPITÁLOVÉ PRÍJMY CELKOM	29 418 301	31 878 469	32 152 706,04
BEŽNÉ A KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY CELKOM	28 430 048	33 564 705	31 626 211,35
PRÍJMY - VÝDAVKY (P-V)	988 253	-1 686 236	526 494,69
PRÍJMOVÉ FINANČNÉ OPERÁCIE	0	2 674 489	1 114 182,88
VÝDAVKOVÉ FINANČNÉ OPERÁCIE	988 253	988 253	988 152,37
BEŽNÝ ROZPOČET (P-V)	-988 253	1 686 236	126 030,51
PRÍJMY CELKOM	29 418 301	34 552 958	33 266 888,92
VÝDAVKY CELKOM	29 418 301	34 552 958	32 614 363,72
PRÍJMY - VÝDAVKY (P-V)	0	0	652 525,20

Zdroj: (Konsolidovaná výročná správa..., 2018).

Primárnymi orgánmi mesta je *primátor*, ktorý plní funkciu výkonného a štatutárneho orgánu mesta a reprezentuje ho navonok a *mestské zastupiteľstvo* zriaďujúce *mestskú radu*, *komisie mestského zastupiteľstva* a *výbory mestských častí*. Špecifické postavenie má *hlavný kontrolór mesta*. Primátor mesta je volený väčšinovým volebným systémom na obdobie štyroch rokov. V aktuálnom volebnom období 2014–2018 túto funkciu zastáva Ing. Lenka Balkovičová.

Funkciu zákonodarného orgánu zastáva mestské zastupiteľstvo pozostávajúce z občanov mesta Zvolen, ktorí rozhodujú o dôležitých otázkach za príslušnú mestskú časť. V súčasnosti má 25 poslancov, ktorí sú volení obyvateľmi mesta v priamych voľbách na štvorročné obdobie

proporčným volebným systémom, v závislosti od počtu obyvateľov mestskej časti (Poslanci – zastupiteľstvo, 2016).² Mestské zastupiteľstvo zasadá raz za dva mesiace a rokovania, ktoré sú verejné zvoláva a vedie primátor. Mestské zastupiteľstvo je schopné uznášať sa za prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov a na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných (Zákon č. 369/1990 Zb.). Kontrolným, iniciatívnym a výkonným orgánom mestského zastupiteľstva je mestská rada, ktorá je zároveň poradným orgánom primátora mesta. Zasadá podľa potrieb, ale minimálne raz za mesiac a v nami skúmanom meste pozostáva z piatich členov (Poslanci – mestská rada, 2018). Členmi mestskej rady sú v aktuálnom volebnom období 2014–2018 Mgr. Peter Drozdík, PaedDr. Juraj Družbacký, MUDr. Jozef Ježík, Róbert Orság, Ing. Jaroslav Stehlík. Rovnako kontrolným aj iniciatívnym a výkonným orgánom mestského zastupiteľstva sú komisie, ktorých členovia pozostávajú z odborníkov volených a odvolávaných mestským zastupiteľstvom. Na čele komisie stojí predseda, ktorý je zároveň poslancom mestského zastupiteľstva. Aktuálne pri mestskom zastupiteľstve pôsobí v meste Zvolen 12 komisií.³ (Poslanci – komisie, 2015).

O zriadení výborov mestských častí rozhoduje zastupiteľstvo mesta. Členmi sú len poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti a na čele výboru je jeho predseda, ktorého si volia členovia výboru. Ich hlavná činnosť spočíva v spoločnom prerokúvaní dôležitých otázok a úloh na pracovných schôdzach a v osobnom kontakte s občanmi. V meste Zvolen pôsobí 6 výborov mestských častí (Poslanci – mestské časti, 2015).

Činnosť útvaru hlavného kontrolóra spočíva v evidencii, prešetrovaní podnetov, sťažností a oznámení, taktiež vo vybavovaní nezrovnalostí vyplývajúcich z petičného práva. Funkciu hlavného kontrolóra v meste Zvolen aktuálne zastáva Ing. Peter Konečný (Útvar hlavného kontrolóra, 2017).

2 Poslanci Mestského zastupiteľstva vo Zvolene:

MČ 1: Ing. Peter KOŠÍK, PhD. (predseda VMČ 1), Ing. Ružena BABICOVÁ, Mgr. Peter DROZDÍK, Ladislav ČIERNY, Ing. Branislav HUSÁR, Róbert ORSÁG

MČ 2: Róbert VASIL (predseda VMČ 2), Mgr. Michal HAZLINGER, PhDr. Mgr. Miroslav SLIŽIK, PhD.,

MČ 3: Mgr. Alžbeta STANÍKOVÁ (predsedkyňa VMČ 3), Ing. Zuzana NIŠČÁKOVÁ, PaedDr. Miroslav GÁLIK, Ing. Vladimír BELLA, MUDr. Jozef JEŽÍK, Ing. Igor ŠUFLIARSKY, Peter HRIČINA,

MČ 4: Ing. Vladimír LUPTÁK (predseda VMČ 4)

MČ 5: Ing. Jana BABICOVÁ (predsedkyňa VMČ 5), MUDr. Peter ČASNOCHA, Ing. Jaroslav STEHLÍK

MČ 6: MUDr. Jana SZEDÉLYOVÁ (predsedkyňa VMČ 6), Mgr. Daša MELICHERÍKOVÁ, MUDr. Milan ČARNOKÝ, PaedDr. Juraj DRUŽBACKÝ, Matej SNOPOKO

3 Komisie mestského zastupiteľstva Zvolen:

Komisia financií, majetku a podnikania MsZ

Komisia ochrany verejného poriadku MsZ

Komisia mládeže a športu MsZ

Komisia výstavby a územného rozvoja MsZ

Komisia životného prostredia MsZ

Komisia sociálnych vecí, zdravotníctva a rozvoja bývania MsZ

Komisia cestovného ruchu a kultúry MsZ

Komisia školstva a vzdelávania MsZ

Komisia dopravy a správy miestnych komunikácií MsZ

Komisia ZPOZ MsZ

Komisia na ochranu verejného záujmu

Kontrolná komisia MsZ

Pre zabezpečenie exekutívy má miestna samospráva zriadený mestský úrad na čele s prednostom Ing. Jozefom Mikušom. Organizačnú štruktúru mestského úradu tvorí úsek primátora mesta, úsek hlavného kontrolóra, úsek prednostu, referát informatiky, právne oddelenie a deväť odborných útvarov.⁴

9.2 Participácia občanov na správe vecí verejných v meste Zvolen

Vo všeobecnosti možno hovoriť o niekoľkých stupňoch zapojenia občanov do verejných záležitostí (Weisová, 2014)

1. informovanosť: samospráva informuje verejnosť pasívne
2. informovanie so spätnou väzbou: samospráva získava názory zo strany verejnosti na poskytnutú informáciu, zbiera nápady, zisťuje potreby, požiadavky verejnosti
3. zapojenie a konzultácia: samospráva s občanmi konzultuje problematiku pred prijatím istých rozhodnutí, berie do úvahy verejné pripomienky
4. participácia pri rozhodovaní: spolu so samosprávou rozhoduje aj verejnosť
5. rozhodovacie právomoci verejnosti: v istých prípadoch môže samospráva delegovať rozhodovanie na občanov.

Participácia v samospráve je dôležitým nástroj protikorupčnej politiky. Dôležitosť participatívneho aspektu sa osvedčuje predovšetkým vo funkcii preventívnej a kontrolnej, kedy zainteresovanie verejnosti znamená výstrahu pre politické elity, ktoré by mali tendenciu svoje záujmy skrývať za verejné (Kováčová, N., 2012). Samospráva mesta Zvolen uplatňuje princíp participatívneho plánovania. Ide o prístup k správe vecí verejných, ktorý rešpektuje verejný záujem, politické rozhodnutie a odborné stanovisko. Participatívne plánovanie možno charakterizovať ako „súbor metód, ktoré nám umožňujú diskusiu a hľadanie dohody pre najvhodnejšiu formu a využitie riešeného územia. Závisí od mierky, aké všetky skupiny odbornej či laickej verejnosti sa do tohto procesu zapoja, zvyčajne však od odborníkov, záujmových skupín, individuálnych občanov, po zainteresované inštitúcie a osoby“ (Participatívne plánovanie, 2018). Ambíciou samosprávy je dosiahnuť, aby občania mesta Zvolen participovali na veciach verejných, angažovali sa v spoločných projektoch a pod.. Vo všeobecnosti samospráva realizuje prieskumy verejnej mienky prostredníctvom anketovej formy na zistenie spokojnosti občanov so životom v meste a taktiež podporuje projekty zamerané na zmobilizovanie občanov do verejnej sféry. V rámci projektu „Týždeň občianskej participácie“, do ktorého sa mesto zapojilo bola realizovaná beseda pre žiakov ôsmeho ročníka deviatej základnej školy s názvom „Som občan“ a „Deň aktívneho občana“ kde v rámci podujatia diskutovali poslanci mestského zastupiteľstva s mládežou (Týždeň občianskej participácie, 2014)⁵. Významným občianskym združením, ktorého poslaním je podporovať participáciu a aktívnu účasť občanov na živote komunity je Centrum komunitného organizovania.

4 odbor rozvoja mesta; odbor stavebnej správy; organizačný odbor; odbor ekonomický; odbor územného plánovania; odbor školstva; odbor výstavby, životného prostredia a dopravy; odbor správy majetku; odbor sociálnych vecí, zdravia a rodiny

5 Týždeň občianskej participácie s podporou programu Aktívne občianstvo a inklúzia organizovala Občianska iniciatíva Zvolen-Západ.

Občan má niekoľko možností, ako participovať na správe vecí verejných:

- využívanie aktívneho a pasívneho volebného práva (právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy)
- miestne referendum (rozhodovanie o dôležitých otázkach rozvoji mesta)
- zúčastňovať sa zasadnutia mestského zastupiteľstva, verejných zhromaždení a vyjadrovať svoj názor
- obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány mesta.

Najbežnejšou formou politickej participácie je účasť na voľbách. V priemere v meste Zvolen na komunálnych voľbách participuje 40 % oprávnených voličov, pričom v posledných voľbách, ktoré sa konali dňa 15. novembra 2014 ich bolo 35, 99 % (Štatistický úrad SR, 2014).

Ďalšou formou participácie je aj účasť na miestnych referendách. Z prieskumu realizovaného Združením miest a obcí SR zverejneného v roku 2015 vyplýva, že za roky 2005–2015 až 92,9 % samospráv nerealizovali miestne referendum a v prípade zrealizovaných referend bolo platných 60 % z nich (Kaliňák, 2016).⁶ Vo všeobecnosti možno konštatovať, že miestne referendum samosprávy príliš nevyužívajú a konkrétne v meste Zvolen s ním občania ani praktickú skúsenosť nemajú. Na strane druhej, ale do úvahy prichádza argument, že na jeho uskutočnenie neboli adekvátne dôvody, resp. si samosprávy zvolili inú možnosť spolurozhodovania za účasti obyvateľov.

Verejné zhromaždenie obyvateľov nie je príliš častým nástrojom, ktoré by mesto využívalo a taktiež v meste Zvolen výrazne neevidujeme skúsenosti s touto formou občianskej participácie. V tejto súvislosti možno upriamiť pozornosť na prípad z roku 2002 vzťahujúci sa na problematiku zelene a to konkrétne výrub stromov na Námestí SNP. Skupina občanov, ktorá iniciovala petíciu „*Nesúhlasím s vyrúbaním parku na Námestí SNP vo Zvolene medzi fontánou a katolíckym kostolom*“, vystupovala pod názvom „Verejné zhromaždenie obyvateľov mesta Zvolen“ (Mázor, 2002). Problematiku výrubu stromov na námestí možno považovať za modelový príklad konfrontačného stretu občanov a samosprávy. Miestni občania výlučne odmietali výrub stromov a tak vznikla široká koalícia občanov a združení, ktorí začali zvolenské námestie brániť. Vďaka občianskej aktivite a mediálnemu tlaku nakoniec došlo k zastaveniu výrubu. Už ako sme uviedli, mimovládne organizácie sa pokúsili iniciovať referendum o osude námestia, ale hoci petíciu podpísalo niekoľko tisíc občanov (v súhrnnom počte viac, ako zvolilo primátora), nedošlo k realizácii referenda. Vtedajší primátor, ktorý sa pod výrub drevín podpísal bol v roku 2002 opäť zvolený do funkcie a kauza sa dostala do úzadia (Paulíniová, 2005).

S vybavovaním petícií už samotná samospráva prichádza do kontaktu častejšie. Rozsah účastníkov petície je podmienený predmetným problémom a jeho dopadom na obyvateľstvo. Niektoré petície majú skôr charakter lokálnych problémov ako napr. petícia z roku 2015 na zachovanie prevádzky letného kúpaliska Neresnica, petícia za zachovanie funkčnosti prevádzkarní Parkovacieho domu Zvolen Západ z roku 2016, alebo aktuálnejšie, napr. petícia na zmenu Územného plánu mesta Zvolen z roku 2018, alebo na zachovanie mestskej časti Podborová ako samostatného volebného obvodu s jedným samostatne voleným zástupcom z roku 2018 a pod..

Ďalšou formou občianskej participácie je zainteresovanie občana do verejného pripomienkovania. „*Verejné pripomienkovanie je prirodzenou súčasťou schválenia prijímaných*

6 Prieskum sa realizoval od 13. októbra 2015 do 19. októbra 2015 na vzorke respondentov, ktorú tvorilo 284 samospráv. Prezentovaná vzorka zahŕňa 609 388 obyvateľov.

programových dokumentov mesta či pripravovanej legislatívy“ (Vitálišová, 2017). Občania tak majú možnosť pripomienkovať a dopĺňať isté dokumenty mesta do vopred stanovenej časovej lehoty. O možnostiach verejného pripomienkovania informuje mesto na svojej webovej stránke a úradných tabuliach, pričom pripomienkovanie môže byť realizované aj elektronickou formou. V poslednom období mali možnosť občania v lehote od 30.8–20.9. 2018 pripomienkovať „Akčný plán mesta Zvolen.“ Aktualizácia a verejné pripomienkovanie „Akčného plánu mesta Zvolen“ sa realizuje raz ročne v čase prípravy rozpočtu mesta na ďalšie obdobie. Pri aktualizácii plánu sa berú do úvahy pripomienky odborných útvarov mestského úradu, komisií mestského zastupiteľstva, výborov mestských častí, odbornej a širokej verejnosti, tiež skutočnosti vyplývajúce z čiastkových strategických dokumentov mesta. Vo všeobecnosti Zvolenčania neprejavujú prílišný záujem o tento typ nástroja občianskej participácie.

Keďže sú zasadnutia mestského zastupiteľstva verejné, občania tak majú možnosť zúčastniť sa zasadnutí priamo a aj takouto formou participovať na správe vecí verejných. No v skutočnosti túto možnosť využíva zanedbateľné percento občanov mesta. Pozvánky na zasadnutia sú zverejnené na oficiálnej stránke mesta a tiež na úradných tabuliach. Zasadnutie poslancov mestského zastupiteľstva môžu občania sledovať aj online prostredníctvom Tv ESO, kde si zároveň môžu v archíve dohľadať aj predošlé zasadnutia.

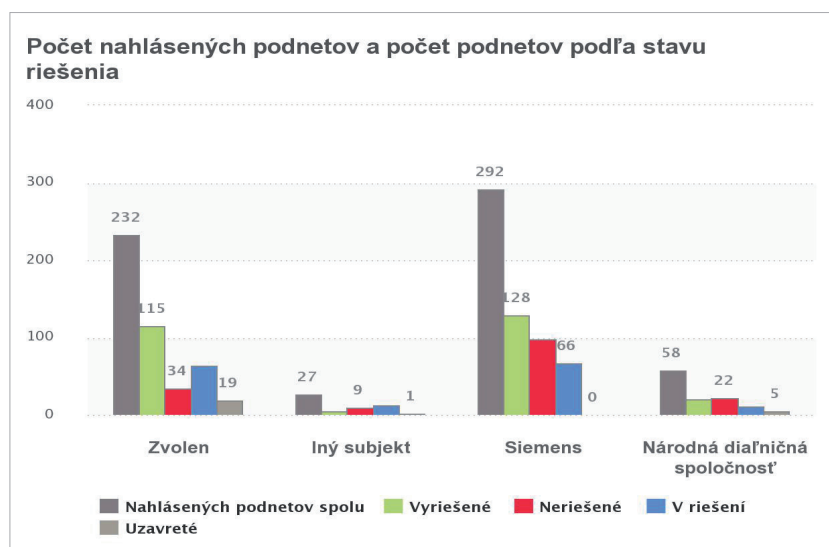
Ďalšou možnosťou ako participovať na živote mesta je účasť na verejných diskusiách, ktoré v meste Zvolen nemajú prílišnú popularitu. Verejné diskusie v komparácii s verejným pripomienkovaním nemajú až taký záväzný charakter a sú atraktívne najmä pokiaľ ide o kontroverzné témy. Cieľom verejných diskusií je oboznámiť sa s rôznorodými názormi a pripomienkami k plánovaným úlohám, projektom a pod.. Príkladom z posledného obdobia môže byť verejná diskusia k projektu revitalizácie Parku J. D. Matejovie na Zlatom potoku.

Komunikácia s občanmi je pre samosprávy čoraz viac významnejšou činnosťou. Prostredníctvom komunikácie mesto informuje o svojej činnosti, o svojich zámeroch, plánoch i výsledkoch, získava spätnú väzbu, názory, i nápady od občanov. Buduje sa tak vzájomná zodpovednosť za rozvoj mesta a dôvera občanov k samospráve, ale i naopak – dôvera samosprávy k občanom, k tomu, že aj oni sú schopní vyjadriť sa k smerovaniu mesta.

Komunikačné nástroje dopomáhajú k šíreniu informácií a sú spojitkom medzi samosprávou a občanom. V roku 2017 v mestskom úrade pôsobili dvaja referenti pre styk s verejnosťou, ktorí vykonávali komunikačné aktivity ako napr. kontakt s médiami, funkciu hovorca mesta, riešenie podnetov zo strany občanov, vydávanie Zvolenských novín, spravovanie aktualít na facebookovej stránke. Ich pôsobenie vo funkcii prispelo k medziročnému vzrastu istých merateľných ukazovateľov. Facebookovému profilu mesta Zvolen vzrástla obľúbenosť z 3459 „lajkov“ na 4462 „lajkov“, počet návštev webovej stránky denne stúpol z 2458 na 3950, čo bolo aj zásluhou subportálu volnycas.zvolen.sk. a počet stiahnutí mobilnej aplikácie mesta Zvolen stúpol na 538 z pôvodných 510. (Konsolidovaná výročná správa..., 2018). Vedenie mesta zrealizovalo v roku 2017 aj pätnásť stretnutí s cieľovými skupinami a to s podnikateľmi, Radou riaditeľov podnikov, Radou seniorov, Radou mladých, a stretnutia s verejnosťou vo Fun zóne mesta a na sídliskách. Mesto v roku 2017 vydalo jedenásť čísel Zvolenských novín a taktiež realizovalo anketu spokojnosti obyvateľov. V minulosti, v rokoch 2008–2013 realizoval mestský úrad anketu o prioritách mesta. Zisťovanie spokojnosti občanov so službami samosprávy v podobe „vysvedčenia“ realizoval mestský úrad v rokoch 2014–2016 formou ankety a od roku 2017 ako reprezentatívny prieskum. Poslaním prieskumu je zistiť spokojnosť obyvateľov so službami samosprávy mesta Zvolen a ich názory

na 16 oblastí života v meste, ktoré sú vymedzené v Programe rozvoja mesta Zvolen na roky 2014–2020.⁷

Moderným komunikačným nástrojom je aj aplikácia s názvom „odkaz pre starostu“, kde občania môžu prostredníctvom webu, alebo smartfónu upozorniť na problém, ktorý aplikácia prepošle príslušnej samospráve. V kooperácii s mestami a mestskými časťami aplikácia prináša výber najdôležitejších aktualít zo života samospráv. V meste Zvolen bolo prostredníctvom aplikácie vyriešených 119 podnetov (45, 8 %) a 43 bolo neriešených (Odkaz pre starostu, 2018) (viď obr. 2).



Obrázok 2: Celkové štatistiky mesta Zvolen od roku 2014 prostredníctvom aplikácie „odkaz pre starostu“
Zdroj: (Odkaz pre starostu, 2018)

V rámci internej komunikácie samosprávy sú primárnymi cieľovými skupinami zamestnanci mestského úradu a mestom zriadených organizácií a poslanci mestského zastupiteľstva. Mestský úrad využíva informačný systém samosprávy (ISS) a kvalitné optické pripojenie do internetu. Súčasťou mestského informačného systému je aj digitálna technická mapa mesta. Aktuálne informácie o dianí v samospráve sú k dispozícii na webovej stránke www.zvolen.sk. Cieľom samosprávy je aj zefektívnenie komunikácie medzi mestským úradom a občanmi. K zefektívneniu vzájomnej komunikácie dopomáha portál, prostredníctvom ktorého môžu občania pristupovať k vybraným informáciám z mesta.⁸ Informácie sú rozdelené do verejnej sekcie, prinášajúcej údaje o administratívnom členení mesta, o počte obyvateľov a ich vekovej štruktúre, o zasadnutiach samosprávy, o rozpočte mesta a privátnej sekcii, ktorá je zatiaľ nedostupná. Portál umožňuje občanom získavať aktuálne údaje, ktoré sú evidované v mestských informačných systémoch. V budúcnosti mesto plánuje rozšíriť portál o možnosť priamej komunikácie občanov s mestom a o možnosť vybaviť niektoré agendy z domáceho prostredia.

⁷ Vyhodnotenie dotazníkového prieskumu spokojnosti občanov mesta: http://strategia.zvolen.sk/download_file_f.php?id=1008745

⁸ Dostupné na: <https://egov.zvolen.sk/>

9.3 Budúcnosť a vízie mesta Zvolen

Dňa 10. novembra 2018 čakajú Zvolenčanov komunálne voľby v ktorých si budú voliť primátora mesta a členov mestského zastupiteľstva. Hlavnými aktérmi komunálnych volieb je päť uchádzačov na funkciu primátora. V novembrových voľbách svoju kandidatúru potvrdila súčasná primátorka Zvolena Lenka Balkovičová, ktorá sa po druhý krát uchádza o dôveru Zvolenčanov ako nezávislá. Do politického boja vstupuje aj bývalý primátor mesta Miroslav Kusein, mestský a krajský poslanec Matej Snopko a riaditeľ letiska Sliač Roland Schaller, ktorí sa taktiež o voličské hlasy budú uchádzať ako nezávislí (Zvolen má piatich..., 2018). Päťicu kandidátov uzatvára nominant Kotlebovej ĽS-NS Ivan Sitár. Aká bude volebná účasť je zatiaľ otáznou. V minulých komunálnych voľbách dosahovala volebná účasť 35,99 % a na pozíciu primátora aspirovali traja kandidáti a to, Lenka Balkovičová (5569 hlasov), Miroslav Kusein (4736) a Matej Snopko (2276 hlasov).

Vízie rozvoja mesta na obdobie 2014–2020 sú spracované v Programe hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja mesta Zvolen. Ide o strednodobý strategický dokument, ktorý bol spracovaný na základe novely zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení zákona č. 309/2014 Z. z., ktorého cieľom je analýza potrieb mesta, definovanie cieľov a opatrení, ktoré majú byť nápomocné rozvoju mesta s ohľadom na potreby jeho obyvateľov.

Do roku 2020 je ambíciou dosiahnuť, aby Zvolen bol: (Program rozvoja mesta, 2016)

- „dobre hospodáriacim a dobre riadeným mestom,
- centrom obchodu, cestovného ruchu a priemyslu,
- progresívnym mestom s dobrou infraštruktúrou,
- mestom sebavedomých a vzdelaných ľudí s aktívnym prístupom k životu,
- mestom, kde všetci majú rovnaké šance,
- mestom chrániacim a zveľaďujúcim bohaté prírodné a kultúrne dedičstvo,
- príjemným miestom pre život – pekným, čistým, zdravým a bezpečným mestom.“

Do budúcnosti z hľadiska posilnenia participatívnych možností občanov a regionálneho rozvoja mesta Zvolen, by bolo vhodné zamyslieť sa nad implementáciou participatívneho rozpočtu ako nástroja modernej verejnej správy. Participatívny rozpočet bol prvý krát zavedený v 80-tych rokoch minulého storočia v Porto Alegre v Brazílii. Cieľom tohoto pokusu bolo umožniť všetkým občanom bez ohľadu na ich finančnú situáciu participovať na verejnom rozhodovaní a následne umožniť kontrolu týchto rozhodnutí. Ďalším cieľom projektu bolo odstrániť klientelizmus a tradíciu protekcie rozšírenú v meste (Ruppeldtová, 2010). Dnes je participatívny rozpočet úspešne využívaný aj v mnohých európskych mestách ako napr. v Nemecku, vo Francúzsku, Anglicku, Španielsku, Holandsku. „Základným poslaním participatívneho rozpočtovania a plánovania je vytvoriť prostredie pre čo najväčšiu a najkvalitnejšiu možnú občiansku angažovanosť a spoluúčasť pri spravovaní vecí verejných. Princípy maximálnej transparentnosti, prístupnosti a zrozumiteľnosti sú jeho podstatným predpokladom“ (O participatívnom rozpočte, 2018). Participatívny rozpočet sa skladá z piatich hlavných atribútov, ktorými sú:

- participácia – spolunavrhovanie, rozhodovanie a schvaľovanie istých projektov
- sebarealizácia – priestor pre občianske nápady za účelom zanechať niečo po sebe
- angažovanosť – prispieť k spoločenským zmenám, byť aktívnym
- spolupráca – viac hláv = viac nápadov
- inovácia – nové nápady, využiť svoj potenciál.

Základný mechanizmus participatívneho rozpočtu by sa v prípade jeho zavedenia v meste Zvolen niesol v línii fungovania participatívnych rozpočtov v Bratislave, Banskej Bystrici a Ružomberku. V prípade vytvorenie tohto nového, inovatívneho modelu by tak bol participatívny rozpočet v meste Zvolen založený na dvoch princípoch a to top-bottom a bottom-top. Jednalo by sa o projektový typ, ktorého poslaním je alokácia verejných finančných prostriedkov na investičné projekty, ktorých návrhy by vzišli zo strany občanov. Najdôležitejšími aktérmi rozpočtovania by tak boli občania, ktorí by participovali na návrhoch, kontrole a hodnotení úspešnosti realizácie schválených projektov, pričom zodpovednosť nad rozpočtom a konkrétnou realizáciou projektov by bola v kompetencii samosprávy a jej byrokratického aparátu. Zapojiť by sa tak mohol každý občan, ktorý dovŕšil 15 rokov. Tým by sa rozšírili formy občianskej participácie v meste Zvolen a dospelo by sa k väčšej zainteresovanosti občanov, k zvýšeniu transparentnosti a efektívnosti fungovania mesta.

Záver

S otázkou miery zainteresovania občanov do správy vecí verejných úzko súvisí aj verejná politika ako spôsob poznania a analyzovania spoločenských problémov a hľadania možností ich riešenia a eliminácie v praktickom živote. Efektívny a fungujúci vzájomný vzťah medzi občanmi a zvolenými zástupcami je predpokladom kvalitného riadenia spoločenských záležitostí. „*Participačná funkcia je neodmysliteľnou zložkou občianskej spoločnosti, ktorá by mala vytvárať efektívnejšiu základňu pre zainteresovanie občanov do správy vecí verejných, než akú poskytujú etablované politické subjekty*“ (Kováčová., S., 2011, s. 57).

Demokratická spoločnosť dáva občanovi priestor pre individuálnu a verejnú realizáciu, predpokladom ktorej je samotné myslenie a politické myšlienky koncipované do názorovej roviny. Pre úspešné ukončenie stanovených cieľov na ktoré participanti vyvíjajú svoje úsilie je nevyhnutná činnosť štátneho aparátu, politických strán, záujmových združení, odborov, neziskových organizácií a pod.. Uvedomenie si zmyslu participačnej dôležitosti na nižšej úrovni je garantom úspešnosti a efektívneho fungovania úrovne celoštátnej. Komunálna úroveň je občanovi najbližšia, preto je potrebné, aby sa o veci verejné zaujímal a spoluparticipoval tak na rozvoji mesta.

Možnosti občianskej participácie na komunálnej úrovni sme priblížili na príklade mesta Zvolen. Okrem tradičných foriem participácie ako je napr. využívanie aktívneho a pasívneho volebného práva, účasť na mestských referendách, petíciách, verejných zhromaždeniach a pod. sme poukázali aj na inovatívne nástroje a formy participácie v zmysle komunikačných väzieb ako napr. mobilná aplikácia, alebo facebooková stránka. Za slabú stránku občianskej participácie možno považovať nie príliš populárne mestské referendá, s ktorými Zvolenčania skúsenosť nemajú. Nízka miera angažovanosti verejnosti je viditeľná aj v prípade verejných zhromaždení a diskusií, ktoré sú pre občanov nezaujímavé. Vo výraznej miere tiež nie je využívané verejné pripomienkovanie a ani účasť občanov na zasadnutiach mestského zastupiteľstva nevykazuje vysoké percento. Pripomienkovanie je skôr príťažlivým nástrojom pre občianske združenia, zastrešujúce názory väčšieho počtu ľudí. Pozitívny postoj skôr vyjadrujú občania k petíciám a ku komunálnym voľbám. Dokázali sme, že v priemere sa na voľbách (komunálnych) zúčastňuje 40 % oprávnených voličov. Prieskum verejnej mienky je prostredníctvom ankiet realizovaný v menej častých intervaloch, najmä v spojení s tvorbou programových dokumentov a je využívaný prevažne účelovo. Zo strany

mesta tak nie je zaistené pravidelné (v častejších intervaloch) monitorovanie spokojnosti občanov so životom v meste. V rámci elektronických foriem participácie možno vyzdvihnúť interaktívnu stránku mesta. Za účelom zvýšenia angažovanosti občanov do vecí verejných je do budúcnosti potrebné zaistiť neustále šírenie informácií, taktiež apelovať na nutnosť občianskej participácie zo strany vedenia mesta a zamyslieť sa aj nad možnosťou zavedenia participatívneho rozpočtu.

Literatúra

- Iniciatíva pre otvorené vládnutie*. 2012. Úrad vlády SR. [cit. 12.9.2018]. minv.sk [online] Dostupné na internete: <http://www.otvorenavlada.gov.sk/co-je-otvorene-vladnutie/>
- KALIŇÁK, M. 2016. *Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv*. [cit. 10.8.2018]. zmos.sk. [online] Dostupné na internete: https://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalomiestnereferendum-7samosprav.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683
- Konsolidovaná výročná správa Mesta Zvolen za rok 2017*. 2018. [cit. 1.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: http://samosprava.zvolen.sk/download_file_f.php?id=985168
- KOVÁČOVÁ, N. 2012. *Formy občianskej participácie na úrovni samosprávy*. In QUAERE 2012: recenzovaný zborník príspevků interdisciplinárnej mezinárodnej vedeckej konferencie doktorandů, Hradec Králové, 14.–18. května 2012. vol. II. – Hradec Králové: Magnanimitas, 2012. – ISBN 978-80-905243-0-9. s. 259–266.
- KOVÁČOVÁ, S. 2011. Pokles občianskej participácie ako hrozba pre fungujúcu lokálnu demokraciu. In ČIN-TULA, J., LITTEROVÁ, M. (eds). *Občianska participácia a verejná politika v demokratickej spoločnosti*. Banská Bystrica, Slovensko: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2011. ISBN 978-80-557-0336-7. 52–58 s.
- KOVÁČOVÁ, S. 2016. Územná fragmentácia obcí v podmienkach Slovenskej republiky a jej dosahy. Banská Bystrica: BELIANUM. ISBN 978-80-557-1115-7. 177 s.
- MÁZOR, M. 2002. Diskusie o osude zelene na Námestí SNP sa dramatizujú. [cit. 8.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: http://samosprava.zvolen.sk/?program=50&module_action__0__id_clanok=46
- MESTO ZVOLEN. 2016. *Samospráva mesta Zvolen*. [cit. 23.8.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: http://strategia.zvolen.sk/download_file_f.php?id=824633
- O participatívnom rozpočte*. 2018. [cit. 6.9.2018]. utopia.sk. [online] Dostupné na internete: <https://utopia.sk/liferay/web/banska-bystrica/co-je-participativny-rozpocet>
- Odkaz pre starostu*. 2018. [cit. 30.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <https://www.odkazprestarostu.sk/zvolen/mapa?status=1&show=all>
- PAULÍNIOVÁ, Z. 2005. Vybrané prípadové štúdiá Slovenska. In PIROŠÍK, V. (eds). 2005. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava: Adin, s.r.o., ISBN 80-89041-87-6. 30–32 s.
- Participatívne plánovanie*. 2018. [cit. 6.8.2018]. utopia.sk. [online] Dostupné na internete: <https://utopia.sk/liferay/web/banska-bystrica/co-je-participativne-planovanie>
- PLICHTOVÁ, J., A KOL., 2010. *Občianstvo participácia a deliberácia na Slovensku*. 1. Vydanie. Bratislava: Slovenská akadémia vied. 2010. ISBN: 978-80-224-1173-8. 610 s.
- Poslanci – zastupiteľstvo*. 2016. Zvolen Oficiálne stránky mesta. [cit. 10.7.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/zastupitelstvo.phtml?id3=94162>
- Poslanci – Mestská rada*. 2018. Zvolen Oficiálne stránky mesta. [cit. 19.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/mestska-rada.phtml?id3=94159>
- Poslanci – komisie*. 2015. Zvolen Oficiálne stránky mesta. [cit. 14.8.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/komisie.phtml?id3=94163>
- Poslanci – mestské časti*. 2015. Zvolen Oficiálne stránky mesta. [cit. 22.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <http://samosprava.zvolen.sk/mestske-casti.phtml?id3=94164>
- Portál informačného systému samosprávy mesta Zvolen*. 2017. Zvolen Oficiálne stránky mesta. [cit. 24.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <https://egov.zvolen.sk/>

- Program rozvoja mesta*. 2016. Zvolen Oficiálne stránky. [cit. 27.8.2018]. zvolen.sk.[online] Dostupné na internete: http://strategia.zvolen.sk/?id_kat_for_menu=19079
- RUPPELDOVÁ, S., 2010. *Participatívne rozpočty – nástroje participatívnej demokracie*. 2010. [cit. 11.8.2018]. utopia.sk. [online] Dostupné na internete: https://utopia.sk/liferay/article/-/journal_content/56_INSTANCE_b8AZ/74642/215198
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2014. *Voľby do orgánov samosprávy obcí SR 2014*. [cit. 11.9.2018]. statistics.sk. [online] Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/oso/oso2014/oso2014/sk/tab12.html>
- Týždeň občianskej participácie*. 2014. Zvolen Oficiálne stránky. [cit. 12.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: http://strategia.zvolen.sk/?id_menu=96669
- Útvár hlavného kontrolóra. Zvolen Oficiálne stránky mesta. 2017. [cit. 29.8.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: <http://urad.zvolen.sk/utvar-hlavneho-kontrolora.phtml?id3=101556>
- Zvolen má piatich kandidátov na primátora*. 2018. [cit. 30.9.2018]. myzvolen.sme.sk. [online] Dostupné na internete: <https://myzvolen.sme.sk/c/20912604/zvolen-ma-piatich-kandidatov-na-primatora.htm>
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- VITÁLIŠOVÁ, K. 2017. *Občianska participácia v meste Banská Bystrica*. [cit. 22.9.2018]. sam-km.sk. [online] Dostupné na internete: [http://files.sam-km.sk/200000343-1297d138d9/Katarina_Vitalisova_Obcianska%20participacia%20v%20meste%20Banska%20Bystrica%20\(1\).pdf](http://files.sam-km.sk/200000343-1297d138d9/Katarina_Vitalisova_Obcianska%20participacia%20v%20meste%20Banska%20Bystrica%20(1).pdf)
- VIŠŇOVSKÝ, E., *Občianska participácia ako problém kultúry*. In: *Občianstvo participácia a deliberácia na Slovensku*. 1. Vydanie. Bratislava: Slovenská akadémia vied. 2010. ISBN: 978-80-224-1173-8. 45–83 s.
- WEISOVÁ, D. 2014. *Som občan Zvolena*. [cit. 10.9.2018]. zvolen.sk. [online] Dostupné na internete: http://strategia.zvolen.sk/download_file_f.php?id=506763

10. KOMUNÁLNE VOĽBY 2018 A PREDVOLEBNÁ SITUÁCIA V SAMOSPRÁVE MESTA ZVOLEN¹

Samosprávy sú výrazným priestorom pre slobodné rozhodovanie občanov o veciach verejných a sú miestom, kde máme možnosť rozhodnúť o kvalite nášho každodenného života. Len silné obce, mestá a regióny vytvárajú koncepciu silnej krajiny. Z hľadiska vertikálnej štruktúry sú voľby na komunálnej úrovni najbližšie k občanovi, čoho dôkazom je aj relatívne vysoká voličská účasť v komparácii s iným typom volieb v podmienkach SR. Voľby na komunálnej úrovni upravuje zákon č. 346/1990 Zb., ktorý bližšie popisuje mechanizmus volieb, volebné orgány a pod.. Hlavný akcent je v kapitole daný na uvedenie si zmyslu participačného aspektu na komunálnej úrovni, na analýzu predvolebnej situácie v nami vybranom meste Zvolen a na priblíženie predvolebných programov kandidátov na primátorov mesta.

10.1 Všeobecné aspekty dôležitosti participácie a dôvody voličskej ne/účasti

Za právo voliť a slobodne si vybrať svojich zástupcov po dlhé roky bojovali naši predkovia a preto by ich snaha nemala vyjsť nazmar a našou morálnou povinnosťou by mala byť účasť na voľbách akéhokoľvek typu. Participáciou v komunálnych voľbách dáva volič najavo, že mu nie je ľahostajné to, čo sa okolo neho deje. Voľby predstavujú prostriedok, ktorým možno zasiahnuť do spôsobu riadenia mesta, alebo obce, keďže primátor, alebo starosta rozhodujú o veciach, ktoré majú vplyv na občanov. Podporou konkrétnych kandidátov a ich filozofie volič upozorňuje, že politici si nemôžu robiť čo chcú a že sú za svoje rozhodnutia, spravovanie majetku a správanie zodpovední občanom. Aktívny občan s názorom a vôľou prejavíť ho je obávaným súperom pre všetkých nepoctivých hráčov. V prípade, ak volič zaujme k voľbám odmietavý prístup, dovoľí rozhodnúť o svojej budúcnosti iným. Neúčasťou vo voľbách by sa občan mal vzdať kritiky smerovania komunálnej politiky daného volebného obdobia, keďže žiadnym spôsobom k jej rozvoju a riešeniu neprispel. Svojím hlasom môže volič rozhodnúť o tom, či zmeny, ktoré sa udiali v poslednom volebnom období v jeho meste, alebo obci majú, alebo nemajú kontinuálne pokračovať. Keďže občan napr. v rámci života v meste, resp. obci podlieha aj istému daňovému zaťaženiu, volebnou účasťou môže nepriamo rozhodnúť, ako sa bude s daňami narábať. Vo voľbách do orgánov samosprávy sa nemôže stať, že kandidáti s najvyššou podporou nebudú participovať na riadení miest a obcí, pretože žiadny hlas sa nestratí. Je potrebné si uvedomiť, že len tých pár minút,

1 Príspevok vznikol v rámci projektu VŠD VEIGA č. 4/2018 s názvom *Politický marketing a voličské správanie v komunálnych voľbách 2018 na Slovensku*.

ktoré volič venuje participácii vo voľbách rozhodnú o viac ako o dvoch miliónoch minútach jeho ďalšieho života.

Prvé slobodné komunálne voľby v podmienkach SR sa uskutočnili v roku 1990, kedy volebná účasť dosahovala takmer 64 %. Doposiaľ však nebola prekonaná. Vysoké percento voličskej participácie možno odôvodniť práve akcentom na slovo „prvá“ slobodná voľba, pretože dovtedy občania skúsenosť s rozhodovaním o členoch zastupiteľstiev, primátoroch a starostoch nemali. Intenzita občianskeho záujmu bola začiatkom 90. rokov veľmi citeľná čo sa prejavilo aj v iných typoch volieb vysokou volebnou účasťou. Pod daný fakt sa do istej miery podpísala aj skúsenosť s minulým režimom, ktorý bránil participačným tendenciám a slobode rozhodovania. Postupne však ale voličský záujem nielen aktívny, ale aj pasívny v zmysle volebnej účasti klesal, čo je viditeľné aj na komunálnej úrovni. Volebná účasť má kontinuálne klesajúcu úroveň obzvlášť vo veľkých mestách ako napr. Bratislava, Banská Bystrica, Košice, kde menej ako polovica oprávnených voličov prejavuje záujem o veci verejné. Ak sa zameriame na pasívne možnosti, teda ľudí ktorí chcú byť volení do samosprávnych orgánov, ich záujem vo väčšine miest upadá. Napr. v roku 2014 ažirovalo na funkciu poslanca mestského zastupiteľstva vo Zvolene 109 kandidátov, kým v sledovanom roku to bolo už len 98. V susednej Banskej Bystrici bola situácia obdobná, keďže v roku 2014 ažirovalo na funkciu mestských poslancov 225 uchádzačov a o štyri roky neskôr počet klesol na 117. V Banskej Bystrici sa v roku 2018 potvrdil fenomén klesajúceho pasívneho volebného práva aj v prípade kandidátov na primátorov. Daný argument možno potvrdiť tým, že kým v roku 2014 sa o post primátora mesta uchádzalo 14 kandidátov, v sledovanom roku ich bolo už o desať menej. Opačná situácia nastala v meste Zvolen, kedy sa v aktuálnom volebnom období o primátorské kreslo v novembrových voľbách uchádzali piati kandidáti v kontraste s predchádzajúcim volebným obdobím, kedy v centre politického boja boli len traja kandidáti. Jedným z hlavných determinantov, ktoré má vplyv na využívanie pasívneho volebného práva v komunálnych voľbách a predstavujú bariéru politickej participácie je nárast počtu podpisov pre nezávislých a slabé finančné ohodnotenie. Podmienkou pre nezávislého kandidáta je vyzbieranie stanoveného počtu podpisov, ktorý sa z predchádzajúceho volebného obdobia 2014, (ak sa zameriame na mestá Zvolen, Banskú Bystricu, ktoré spadajú do kategórie počtu obyvateľov od 20 001 do 100 000) zvýšil zo 400 na 500. Práve tento počet môže v počiatočnom štádiu odradiť uchádzačov od kandidatúry (Klus, 2018). Ďalej finančné odmeny sú v prípade členov poslaneckého zastupiteľstva poddimenzované a nepredstavujú tak žiadnu výraznú motiváciu.

Okrem viditeľného klesajúceho fenoménu pasívneho volebného práva sa čoraz častejšie stretávame s voličskou ľahostajnosťou voči volebnému aktu. Existuje niekoľko faktorov, ktoré vo všeobecnosti prispievajú k nezáujmu voličov o komunálne voľby:

- *absencia informovanosti*: častokrát občania nedisponujú informáciami, aké kompetencie má samotná samospráva a prečo je dôležité participovať vo voľbách. Z prieskumu, ktorý na vzorke 1009 respondentov v čase od 10. do 13. mája 2018 realizovala agentúra 2muse vyplynulo, že tretina opýtaných nemá k dispozícii dostatok informácií. Za primárny dôvod uviedlo 42 % respondentov slabú informovanosť zo strany samosprávy a ďalších 12 % považuje poskytnuté údaje často za už neaktuálne. Tretím najčastejším dôvodom bola nedostatočná informovanosť na miestnej webstránke, alebo na sociálnej sieti Facebook. Z obsahového hľadiska by občania najviac ocenili informácie týkajúce sa prerozdelenia finančných zdrojov, zverejňovanie vízií a smerovania samosprávy, plány rekonštrukčných a stavebných činností, plány akcií a podujatí, či aké sú činnosti a kompetencie jednotlivých

úradov, čo im z informačného hľadiska najviac chýba. Výsledky prieskumu boli ale vo všeobecnosti optimistické, pretože zaznamenali, že až 91 % Slovákov sa o dianie vo svojom meste či obci, v ktorej žijú zaujíma (Výsledky prieskumu hovoria..., 2018).

- *znehutenie z politickej situácie*: strata dôvery občanov v politikov nie je ničím neobvyklým. Nesplnenie politických sľubov, politické kauzy, alebo korupčné škandály prehĺbujú mieru nedôvery, čoho dôsledkom je pasivita voličov voči politickému daniu. V súčasnosti sa do popredia dostávajú v komunálnych voľbách nezávislí kandidáti, ktorí sa priamo neviažu na žiadnu politickú stranu a tým sú oslobodení od hodnotenia politických krokov danej strany a rôznych káuz. Práve skupina nezávislých voličov bola v predchádzajúcich komunálnych voľbách v roku 2014 víťaznou.
- *presadzovanie názoru „môj hlas nič nezmení“*: táto teória skôr dominuje vo voľbách do NRSR, kedy sa uplatňuje pomerný volebný systém. Ale pri voľbe starostov a primátorov má každý hlas svoju váhu, keďže ich volíme väčšinovým systémom. Ak by si každý volič povedal, prečo mám ísť k voľbám, keď rozhodne niekto iný, potom by ale musela nasledovať otázka napr. „Ako by bola komunálna politika riadená? Kto by rozhodoval?“
- *jeden kandidát (na primátora/ starostu)*: môže pre volebnú účasť znamenať aj negatívum, keďže víťaz je jasný a voliči necítia konkurenčný boj.
- *volebná vyčerpanosť*: v prípade častých volieb môže volič stratiť záujem o volebné akty. Istým riešením by v tomto kontexte mohlo byť aj zlúčenie niektorých typov volieb, resp. rozhodovacích aktov, tak aby na voliča nebol daný prílišný časový nátlak. „Niektorí voliči si zhodnotia, ktoré voľby majú pre ich život väčší vplyv a na základe toho si určia, ktorých volieb sa zúčastnia a ktoré sú z hľadiska úžitku pre nich irelevantné“ (Cevárová, 2018, s. 23).
- *podmienka voľby v meste trvalého bydliska pri komunálnych voľbách*: pri komunálnych voľbách na rozdiel od volieb do NR SR, alebo prezidentských volieb nie je možné vybaviť si volebný preukaz a tak hlasovať z iného miesta ako trvalého bydliska.
- *pobyt v zahraničí*: percentuálny výsledok volebnej účasti do značnej miery modifikujú aj občania nachádzajúci sa vo volebný deň v zahraničí. Zatiaľ však v iných ako v parlamentných voľbách v podmienkach SR nie je možné voliť zo zahraničia. Podľa iniciatívy Srdcom doma pritom rozšírenie voľby zo zahraničia aj v prípade prezidentských volieb, volieb do európskeho parlamentu či do samospráv podporuje aktuálne 76 poslancov NR SR. Petíciu iniciatívy do dňa 16.9. 2018 osobne podpísalo 830 ľudí, 2390 sa pripojilo online (Štát nechce rozšíriť..., 2018). Kladne sa k návrhu vyjadrujú predovšetkým strany SaS, OĽaNO, Sme rodina a ĽSNS. Tlačový odbor MV SR v septembri 2018 informoval, že v súčasnosti nepripravuje a ani neplánuje novelu zákona, ktorá by umožnila Slovákom voliť zo zahraničia pri iných ako parlamentných voľbách (Možnosti voľby zo..., 2018). Politická strana si Most-Híd odmieta komunálne a regionálne voľby zo zahraničia, východisko vidí v hlasovaní prostredníctvom internetu. Strana Sme rodina sa vyjadrila „že súhlasí, aby mali pri voľbe prezidenta slovenskí občania analogické možnosti voľby ako pri parlamentných voľbách. K ostatným možnostiam sa nevyjadrila. S rozšírením možností pre Slovákov žijúcich v zahraničí a zjednodušením voľby zo zahraničia súhlasí aj ĽSNS. Za stranu sa vyjadril poslanec NR SR Milan Uhrík“ (Štát nechce rozšíriť..., 2018).

V súčasnosti sa v komunálnej politike otvárajú problematiky viažuce sa na voľbu primátora a starostu. Napr. v ČR sa uplatňuje mechanizmus, kde primátor nie je volený priamo, ale

zastupiteľstvom, z čoho vyplýva aj vyššia miera udržateľnosti. V tejto súvislosti sa nám naskytuje otázka, či je správne, že v podmienkach SR máme tzv. silného primátora a starostu, ktorí sú volení priamo občanmi a tým pádom majú aj v komparácii so susednou ČR väčšie kompetencie, alebo by sme sa mali zamyslieť v tomto smere nad princípom zastupiteľskej demokracie podľa modelu ČR. Náš politický model, kedy je primátor volený priamo občanmi môže naraziť na istý problém, ktorým je názorová diferentnosť poslancov mestského zastupiteľstva a samotného primátora, čo je v politickej sfére kontraproduktívne. Preto je dôležité do budúcnosti venovať pozornosť týmto hypotetickým otázkam, ktoré by mohli priniesť zmenu, hodnotiť ich pozitívne a naopak negatívne stránky.

10.2 Komunálna politika v predvolebných prieskumoch

Neodmysliteľnou súčasťou predvolebného obdobia sú prieskumy verejnej mienky realizujúce sa na istej štatistickej vzorke. Čoraz častejšie sa ale do popredia dáva ich výpovedná hodnota. Ak sa napr. zameriame na posledné voľby do VÚC, prieskumy verejnej mienky sa odkláňali finálnym volebným výsledkom. Príkladom môže byť mesto Bratislava, kde sa J. Droba v prieskumoch objavoval približne na treťom až piatom mieste medzi kandidátmi na predsedu samosprávneho kraja, no volebné výsledky priniesli jeho prvenstvo. Taktiež prehra R. Rašiho v Košiciach nebola podľa prieskumov očakávanou, keďže bol favorizovaným kandidátom, no realita priniesla prekvapujúce výsledky. Rovnako sú značné odchýlky v predvolebných prieskumoch viditeľné aj na komunálnej úrovni. Vo všeobecnosti platí, že v podmienkach SR nie je ničím neobvyklým fenomén nerozhodného voliča, ktorý môže skresľovať predvolebné prieskumy verejnej mienky a taktiež sa stretávame s voličmi, ktorí sa za svoju voľbu hanbia, preto v anketách uvedú iného kandidáta, skôr spoločensky preferovaného. Preto možno konštatovať, že prieskumy verejnej mienky len do istej miery odrážajú nálady spoločnosti a nemožno ich brať ako rozhodujúci faktor, od ktorého by sa mala odrážať naša voľba. Keďže so zákona vyplýva zákaz zverejňovania prieskumov verejnej mienky dva týždne pred voľbami do popredia sa dáva diskutabilná otázka, či je takto stanovené pravidlo správne, pretože dvojtyždňová lehota je dostatočne dlhá na možné zvraty a udalosti a voliči by prípadne mohli mať ešte pred moratóriom možnosť oboznámiť sa s poslednými prieskumami.

Predvolebný prieskum, ktorý pre Transparency International realizovala agentúra Focus od 18. do 25. septembra na reprezentatívnej vzorke 1015 respondentov poukázal na deficit dôvery voličov voči komunálnym politikom. Podľa výsledkov sa len 34 % opýtaných domnieva, že starostovia, primátori a poslanci konajú vo verejnom záujme a že záujmy mesta, či obce sú nadriadené nad súkromným záujmom. S obsadzovaním primátorských kresiel a poslaneckých funkcií za účelom presadzovania vlastných záujmov kandidátov na funkčné miesta sa stotožnilo 24,4 % respondentov. Dve tretiny z nich si myslia, že na úrovni komunálnej politiky je potrebné posilniť kontrolné mechanizmy. Za výrazne nežiadúci fenomén samospráv považujú opýtaní prítomnosť korupcie a klientelizmu. V prípade 48,8 % respondentov dominuje korupcia v súvislosti s obsadzovaním pracovných miest. Najväčšiu nedôveru voči komunálnym reprezentantom prejavili v prieskume občania malých miest s počtom obyvateľov od 2000 do 5000. Až 67,5 % z nich inklinuje k názoru, že politika je nástrojom na realizáciu vlastných cieľov a záujmov zvolených zástupcov. Z regionálneho aspektu možno hovoriť o najkrízovejšej situácii v Bratislavskom kraji,

kde až 70,7 % opýtaných sú voči komunálnym reprezentantom skeptickí. V kontrastom postavení je podľa prieskumu Prešovský kraj, kde 48,4 % nedôveruje politikom. Najväčšiu nedôveru voči komunálnej politike prejavili voliči Kotlebovej politickej strany (/79,8 %) a naopak, najviac svojim komunálnym zástupcom dôverujú voliči KDH (50,4 %). Hoci vo všeobecnosti respondenti považujú za najvýraznejší problém samospráv korupciu a nedôveryhodnosť politikov, s poskytovaním služieb sú spokojní. Viac než 60 % opýtaných vyjadrilo najväčšiu spokojnosť s odvozom odpadu a vodárenskými službami. V kontraste uvedeného, najväčší problém predstavuje kvalita ciest a zdravotná starostlivosť (Prieskum: väčšina ľudí...,2018).

Prieskum spokojnosti občanov so samosprávou mesta Zvolen

Prieskum spokojnosti so službami samosprávy realizuje mesto Zvolen každoročne a občania tak prostredníctvom dotazníka, zverejneného na internetovej stránke mesta môžu hodnotiť mesto Zvolen v 16-tich strategických oblastiach (napr. technická infraštruktúra, doprava, zdravotníctvo, školstvo, kultúra, mládež, marketing) známku od 1 do 5. V sledovanom roku 2018 sa dotazníkového prieskumu zúčastnilo 436 respondentov, ktorí ohodnotili mesto Zvolen známku 2,65. Najhoršie hodnotenie (3,34) sa vzťahovalo na oblasť dopravnej infraštruktúry a tesne za ním skončil v hodnotení šport (3,13) a zdravotníctvo (2,86). V oblasti dopravnej infraštruktúry sa hlavná kritika vzťahovala na problematiku parkovacích miest na sídliskách. Na rozdiel od negatívnych postojov Zvolenčanov v prieskume vyjadrili najväčšiu spokojnosť s kultúrnym životom. Najviac jednotiek bolo v hodnotení obsiahnutých v oblasti voľný čas. Spomedzi najlepších hodnotených oblastí možno vyzdvihnúť technickú infraštruktúru, ktorá získala známku 2,17, vzdelávanie s hodnotením 2,18, sociálne služby so známku 2,25 a mládež hodnotenú známku 2,29 (Výsledky z prieskumu...,2018).

10.3 Predvolebná kampaň na komunálnej úrovni

Dňa 10. júla vstúpili kandidáti na primátorov, starostov a komunálnych poslancov do oficiálnej predvolebnej volebnej kampane, kedy bolo v Zbierke zákonov uverejnené rozhodnutie o vyhlásení komunálnych volieb. Volebné moratórium zo zákona začína plynúť 48 hodín pred volebným dňom, kedy už musí byť predvolebná kampaň ukončená. Volebnú kampaň možno definovať podľa zákona ako „*akúkoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania volenej funkcie*“ (Kandidáti na primátorov..., 2018). Pravidlá financovanie predvolebnej kampane definuje zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Napr. nezávislý kandidát môže na realizáciu svojej kampane vynaložiť sumu, do ktorej sa započítava aj daň z pridanej hodnoty, takto: (181/2014 Z. z.)

- v prípade kandidátov na funkciu primátora mesta Bratislava a Košice maximálne 250000 eur,
- finančné prostriedky vynaložené na volebnú kampaň uchádzačov o post primátora mesta, alebo starostu obce alebo mestskej časti závidia od počtu obyvateľov:
 - od 60 001 do 120 000 obyvateľov maximálne 100 000 eur
 - od 30 001 do 60 000 obyvateľov maximálne 70 000 eur
 - od 16 001 do 30 000 obyvateľov maximálne 50 000 eur
 - od 10 001 do 16 000 obyvateľov maximálne 20 000 eur

od 5 001 do 10 000 obyvateľov maximálne 10 000 eur
od 2 001 do 5 000 obyvateľov maximálne 5 000 eur
do 2000 obyvateľov maximálne 2 000 eur.

V prípade, ak kampaň vedie politická strana je rozsah výdavkov širší a v konečnom dôsledku môže na predvolebnú kampaň minúť maximálne 500 000 eur. Ak sa jedná o tretia stranu, jej limit je vymedzený najviac na 25 000 eur. Ak dôjde k porušeniu stanovených limitov, alebo pravidiel transparentnosti uloží Ministerstvo vnútra SR nezávislému kandidátovi pokutu od 1000 do 10 000 eur. Politickej strane hrozia sankcie vo výške od 10 000 do 100 000 eur. Finančné prostriedky, ktorými si kandidáti financujú volebnú kampaň musia byť uložené na osobitnom platobnom účte v banke, alebo pobočke zahraničnej banky a musia byť prípustné tretím stranám. Financie môžu byť na tento transparentný účet vložené len do lehoty 48 hodín predvoľbami a len prevodom z iného účtu. Zo zákona vyplýva aj povinnosť kandidáta zaistiť to, aby odvysielaná reklama, zverejnené plagáty, platená inzercia a iné spôsoby vedenia kampane zároveň obsahovali údaje o objednávateľovi a dodávateľovi. V prípade menších reklamných predmetov sa uvádzajú informácie len o objednávateľovi. Správu o prostriedkoch, ktoré kandidát na svoju kampaň použil musí zverejniť na svojom webovom sídle a doručiť ju MV SR do 30 dní po voľbách v elektronickej a listinnej podobe. Kandidát na poslanca mestského, obecného, miestneho zastupiteľstva je podľa zákona oslobodený od finančných limitov vynaložených na kampaň a aj od povinnosti založenia osobitného účtu, ale je povinný predmety volebnej kampane označiť informáciami o objednávateľovi a dodávateľovi. Nezávislý kandidát má povinnosť navyše a to je evidencia darov a iných bezoplatných plnení a prostriedkov, ktoré boli použité na kampaň. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na kandidátov na primátorov a starostov (181/2014 Z. z.)

Pre účel realizácie komunálnych volieb bolo vyčlenených štátom približne 9 miliónov eur, z ktorých malo Ministerstvo vnútra SR na zabezpečenie prípravy a vykonania obecných volieb vyčlenených 7 465 708 eur (Komunálne voľby budú..., 2018). Tie sa použili „*najmä na zabezpečenie úhrady náhrady mzdy členom volebných komisií a odmien členom a zapisovateľom miestnych volebných komisií a okrskových volebných komisií, úhrady tlače hlasovacích lístkov, metodických a informačných materiálov a volebných tlačív, na zabezpečenie činnosti volebných komisií a na vybavenie volebných miestností*“ (Komunálne voľby budú..., 2018). Spracovanie volebných výsledkov je v kompetencii Štatistického úradu SR, ktorý mal pre realizáciu tohto cieľa vymedzenú sumu 1 424 750 eur. Približne 7 a pol milióna eur bolo vyčlenených na úhradu výdavkov potrebných na zaistenie ochrany verejného poriadku vo volebný deň, na prevádzku a potrebnú úpravu volebných miestností a taktiež na elektronické komunikačné spojenie volebných komisií.

Kandidáti veľkých miest využívali predovšetkým v predvolebnej kampani vonkajšiu reklamu formou billboardovej prezentácie. Billboardy predstavujú primárny nástroj získania pozornosti voliča v predvolebnom období. Na rozhodnutie voličov majú výrazný vplyv, pretože nahrádzajú osobný kontakt s voličom. Hoci sa jedná o najčastejšie využívanú formu propagácie, aj tá môže v prípade jej predimenzovania pôsobiť na voliča negatívne. To znamená, že až príliš často sa vyskytujúca podobizeň kandidáta vo verejnom priestore môže stimulovať odpudzujúci efekt. K tomuto spôsobu skôr inklinujú noví kandidáti, ktorých ambíciou je upovedomiť verejnosť o svojej osobnosti, čo však nemusí byť efektívne. Pravidlo zlatej strednej cesty je preto pre vyvolanie pozitívneho účinku v tomto zmysle žiaduce. Podľa billboardových agentúr ISPA a Arton bol v komparácii s volebným rokom 2014 záujem o billboardovú propagáciu takmer rovnaký, pričom najväčší dopyt vykazujú stále veľké mestá a naopak minimálny záujem je viditeľný v chudobnejších

krajoch ako napr. v mestách ako napr. Rimavská Sobota a Rožňava (Filová, 2018). Billboardová propagácia sa ako najúčinnejšia forma zviditeľnenia ale javí v malých mestách a obciach, pretože vo veľkomestách môžu efektívnejšie pôsobiť hlavne miestne televízie. Štýl vedenie predvolebnej kampane vie predikovať pripravenosť kandidátov zastupovať mesto, alebo obec. Predvolebná kampaň odhalí, či je kandidát na post primátora, starostu, alebo poslanca schopný viesť kultivovaný dialóg, spájať ľudí pre dobré myšlienky, ale tiež aj do akej miery sú uchádzači zorientovaní v pomerne širokej samosprávnej problematike.

Prílišné sústredenie sa len na svoj volebný program a podávanie riešení nie je garanciou úspešnosti daného kandidáta. Samozrejme je len pozitívom, ak má kandidát skúsenosti a konkrétne vízie pre lepší život v meste alebo obci, no podľa prieskumov samotné riešenia voľby nevyhrávajú ale je to práve image politika. Dôležitý je dojem, charizma, spoločenské vystupovanie a spôsob presadzovania svojich cieľov. V tejto súvislosti možno uviesť známy prieskum z roku 2011, ktorého výsledky na vzorke 2657 respondentov priniesla Univerzita Cambridge. Podľa výsledkov vo všeobecnosti u voličov vyhrávajú dôveryhodní kandidáti, ktorí vystupujú prirodzene, stretávajú sa s obyčajnými ľuďmi, majú zmysel pre humor, sú inteligentní a efektívni (YouGov-Cambridge, 2011). Dôležité je teda to, ako politických kandidátov vnímajú bežní voliči. Súhrn faktorov napr. oblečenie kandidáta, jeho tím, spôsob verbálnej komunikácie, ochota počúvať vytvárajú ucelený obraz, ktorý je v prípade voličov rozhodujúci. Posolstvo každej predvolebnej kampane by malo byť jasne definované za účelom predísť nepochopeniu. Je potrebné brať do úvahy, že v podmienkach SR má iba takmer 17 % ľudí na ukončené vysokoškolské vzdelanie. Politickí kandidáti preto musia v rozhovoroch a diskusiách rátať aj s tým, že nie každý občan im musí rozumieť. Preto je vhodné vo verbálnej komunikácii voliť jednoduché frázy, jasne pomenovávať problémy a načrtnúť konkrétne riešenia, prípadne smerovať otázku do publika vzťahujúcu sa na to, čo nebolo pochopené. *„Právnicki a debatéri z diskusií najčastejšie trpia syndrómom, že sa vyjadrujú neurčito (tzv. ambivalentne)—z ich názoru možno vyvodiť dva navzájom odporujúce pohľady na vec. (*pozn.: časté “Aj áno—aj nie. Na jednej strane—na druhej strane”). Práve tento spôsob komunikácie im neulahčuje získať si porozumenie ľudí—to by sa totiž museli snažiť byť zrozumiteľní oni sami“* (Záhradník, 2018). Správnym krokom smerujúcim k úspechu je v predvolenej kampani aj vyšpecifikovanie si svojej cieľovej skupiny. Širokospektrálnosť a vágne pojmy skrývajúce sa za nejasné posolstvá a populistické frázy majú kontraproduktívny účinok, pretože z logického hľadiska nemôžu byť riešenia kandidátov na primátorov, starostov, alebo poslancov určené všetkým a každému. Aj v tomto smere platí, že „menej je viac“. Základnou charakteristikou dobrej kampane je jej pružnosť a schopnosť reagovať na nálady voličov a taktiež schopnosť vyvolať buď pozitívnu alebo negatívnu emóciu, resp. niečo v ľuďoch zanechať. Inovatívna kampaň za účelom oslovenia masy ľudí by mala vzhľadom na aktuálne požiadavky spoločnosti využívať okrem billboardov, novín a letákov aj webové stránky, facebook, instagram a pod.. Prostredníctvom sociálnych sietí možno v najvýraznejšej miere ovplyvňovať a oslovovať mladých prvovoličov, pretože práve tie sú pre nich najpreferovanejším informačným kanálom. Je potrebné si uvedomiť, že voľby nie je možné vyhrať len tak a predvolebná kampaň nie je len voľnočasová aktivita vykonávaná popri práci. Dôležitý je aj priamy kontakt, stretnutia s ľuďmi, face-to-face komunikácia, kedy sa s problémami a potrebami verejnosti môžu kandidáti osobne oboznámiť.

V komunálnych voľbách v roku 2014 bol viditeľný aj fenomén negatívnej volebnej kampane v zmysle urážok protikandidátov a zavádzania voličov (Sýkora, 2018). Inklinácia k tomuto prístupu narúša medziľudské a profesionálne vzťahy. Tento nežiadúci aspekt bol zaznamenaný

aj v tohtoročných voľbách, čoho príkladom je prelepenie billboardov bratislavského kandidáta opozície Jána Mrvu a nahradenie jeho pôvodného slogana nápisom „homofób a konšpirátor“ (Filová, 2018).

V snahe zhodnotiť intenzitu predvolebnej kampane uchádzačov o post primátora mesta Zvolen, možno poukázať aj na isté negatívum, ktorým bola nedostatočne využitá mediálna prezentácia. Napr. v programe venovaného komunálnym voľbám sa diskusie v Stredoslovenskej televízii zúčastnili len dvaja kandidáti (Snopko, Kusein). Dňa 31. októbra sa malo uskutočniť neverejné diskusné fórum s názvom „Ako ďalej vo Zvolene?“, ktorého priamy prenos mal prebiehať na facebookovom profile mesta Zvolen a tiež formou „Minúta po minúte“ na regionálnom spravodajskom portáli myzvolen.sme.sk. Diskusia však ale bola na poslednú chvíľu zrušená, keďže traja prisľúbení demokratickí kandidáti na post primátora sa diskusie nemohli zúčastniť. Výnimku predstavovala len Balkovičová. Pred komunálnymi voľbami dával portál zvonline.sk priestor všetkým primátorským kandidátom vo Zvolene, prezentovať svoj názor k otázkam čo považujú za hlavné problémy mesta, ako hodnotia posledné funkčné obdobie primátorky a pod.. Kandidáti dostali rovnaký priestor na vecné vyjadrenie, k čomu sa vyjadrili len Snopko a Balkovičová. Sitár, Kusein, Schaller do uzávierky na otázky neodpovedali. Najmenšia pozornosť bola prostredníctvom sociálnych sietí venovaná kandidátovi Sitárovi.

Analýza zákona o volebnej kampani vo vzťahu ku komunálnym voľbám

Pravidlá zákona o volebnej kampani z roku 2014 sa po prvý krát uplatnili počas tohto volebného obdobia a možno konštatovať, že vypovedajú o sprísnení pravidiel kampane pre kandidátov v komunálnych voľbách. Zákon nariaďuje kandidátom malých miest splniť rovnaké administratívne požiadavky ako politickým stranám. Isté negatívum daného nariadenia možno vidieť práve v tom, že politické strany majú vlastných zamestnancov a dostatok finančných zdrojov, aby túto administratívnu záťaž zvládli. Pre niektorých komunálnych kandidátov, ktorí sú na politickej scéne noví a nie sú právnikmi ani politickými profesionálmi môže byť porozumenie zákona problémové, keďže mnoho pravidiel a termínov nie je v zákone uvedených explicitne, ale je nutné si ich implicitne vyvodiť. V prípade porušenia zákona však hrozia sankcie.

Ak by sme v hlbšej podstate chceli analyzovať gramatickú stránku zákona, do popredia sa tak dostáva nejasnosť vypovedajúca o povinnosti kandidátov mať transparentný účet, webové sídlo a ministerstvu vnútra odovzdať správu. Zákon určuje, že „*nezávislý kandidát na funkciu predsedu samosprávneho kraja a nezávislý kandidát na funkciu primátora mesta, na funkciu starostu obce, na funkciu starostu mestskej časti v obci nad 5 000 obyvateľov musí viesť finančné prostriedky určené na volebnú kampaň na osobitnom účte v banke.... je povinný zverejniť na svojom webovom sídle správu o prostriedkoch, ktoré vynaložil na volebnú kampaň*“ (181/2014 Z. z.) Je jasné, že obsahový zámer tejto definície zákona vypovedá o prísnejšom režime pravidiel uplatňujúcich sa len v obciach a mestách s počtom obyvateľov nad 5 tisíc obyvateľov, pretože je nelogické požadovať napr. od kandidátov na starostu obce Šarbov, ktorá má 10 obyvateľov, aby si kvôli voľbám zriadili webové sídla.

Lenže z pôvodnej vetnej formulácie možno gramaticky vyvodiť to, že kandidáti na primátora, alebo starostu mesta a obce bez ohľadu na počet obyvateľov majú byť v prísnejšom režime a výnimku majú mať tí, ktorí kandidujú na starostu mestskej časti v obci do 5 tisíc obyvateľov. V podmienkach SR sa však na mestské časti člení len Bratislava a Košice, ktoré majú viac ako 5 tisíc obyvateľov (Kerekes, 2018).

Z prvotného zámeru ministerstva vnútra vyplynulo vymedzenie volebnej kampane od vyhlásenia volieb až po začiatok volebného moratória. Do úvahy sa bralo aj to, že kampaň bude prebiehať bez kontroly a administratívnej záťaže aj pred vyhlásením volieb. „V legislatívnom procese, už mimo rúk ministerstva vnútra, sa pozmeňovacím návrhom do zákona dostal akýsi subrežim volebnej kampane, ktorý trvá 180 dní pred jej oficiálnym začiatkom“ (Kerekes, 2018) Keďže autor zákona s týmto nerátal, pozmeňovací návrh narušil jeho logiku a prehľadnosť. Na základe aspektu kontroly kampane zákon diferencuje volebné obdobie do štyroch fáz:

- nekontrolované obdobie
- predvolebná kampaň kandidáta v lehote 180 dní pred vyhlásením volieb
- prísny režim (oficiálna volebná kampaň)
- volebné moratórium.

Nie je presne jasné, aké pravidlá sa vzťahujú na jednotlivé fázy. Hlbšou analýzou zákona je ich ale možné logicky vyvodit'. Ďalší problém sa viaže na počiatkové termíny, ktoré sú ťažšie pochopiteľné. Príkladom môže byť fáza prísneho režimu, ktorá začína vyhlásením rozhodnutia o vyhlásení volieb v zbierke zákonov. Predpokladáme, že nie každý kandidát detailne pozná princíp fungovania zbierky zákonov. Problém môže nastať vtedy, keď predseda NR SR oznámi 6. júla médiám deň konania komunálnych volieb. Toto vyhlásenie môže byť už pre niektorých podnetom k oficiálnemu začatiu volebnej kampane, hoci vyhlásenie bolo v zbierke zákonov až 10 júla.

Zo zákona o volebnej kampani vyplýva možnosť viesť kampaň aj tzv. tretími stranami (neziskové organizácie, firma pod.). K celej transparentnosti kampane prispievajú podobné pravidlá pre zainteresované tretie strany ako v prípade kandidátov, až na istú výnimku. Keďže sa ich subrežim kampane v podobe 180 dní pred vyhlásením volieb netýka, tretie strany tak možno kontrolovať približne len štyri mesiace pred samotnými voľbami na rozdiel od kandidátov, ktorí musia svoje činnosti evidovať približne 10 mesiacov. Existuje tu teda istý medzičas, ktorí môžu využiť tretie strany na nekontrolovanú kampaň, čím sa môžu vyhnúť stanovenému limitu.

Pochopenie zákona je tak pre bežných laikov dosť obtiažne a vyžaduje si zrozumiteľný manuál, ktorý by eliminoval individuálne vysvetlenia založené na dedukcii.

10.4 Predvolebné programy kandidátov na primátorov mesta Zvolen

V komunálnych voľbách 2014 sa o post primátorov mesta Zvolen uchádzali len traja kandidáti v komparácii so sledovaným rokom 2018, kde sa hlavnými aktérmi stalo päť uchádzačov o funkciu primátora. V novembrových voľbách svoju kandidatúru potvrdila dovtedajšia primátorka Zvolena Lenka Balkovičová, ktorá sa po druhý krát uchádzala o dôveru Zvolenčanov ako nezávislá. Do politického boja vstúpil aj bývalý primátor mesta Miroslav Kusein, mestský a krajský poslanec Matej Snopko a riaditeľ letiska Sliač Roland Schaller, ktorí sa taktiež o voličské hlasy uchádzali v pozícii nezávislých (Zvolen má piatich..., 2018). Päťicu kandidátov uzatvoril nominant Kolečovej ĽS-NS Ivan Sitár.

V minulých komunálnych voľbách dosahovala volebná účasť vo Zvolene 36 % a víťaznou primátorkou bola Lenka Balkovičová so získaným počtom hlasov 5569, druhý skončil Miroslav Kusein, ktorému prejavilo podporu 4736 voličov a bronzovú pozíciu obsadil Matej Snopko s 2276 hlasmi.

Lenka Balkovičová začala ašpirovať na post primátorky od roku 2010, kde v komunálnych voľbách získala 28,7 % voličských hlasov, čo ale nestačilo na porazenie kandidáta Miroslava Kuseina. O štyri roky neskôr sa jej podarilo vo voľbách zvíťaziť a rovnakú ambíciu mala aj v roku 2018. Od roku 2014 bojovala za severnú trasu diaľničného obchvatu a taktiež našla spôsob, ako vrátiť Zvolenčanom Borovú horu, ktorá im historicky patrí. Počas svojho pôsobenia vo funkcii primátorky mesta podporovala viaceré kultúrne podujatia ako napr. Dni európskeho kultúrneho dedičstva, Majstrovstvá v hasičskom športe, Konferencia pre mladých ľudí, HÝBsa Slovensko a iné, na čo mesto vyčlenilo 500 tisíc eur z rozpočtu. Vďaka kooperácii s Technickou univerzitou a ďalšími partnermi sa mesto Zvolen stalo zeleným mestom a mestom lesníctva. (Balkovičová, 2018). Taktiež sa v meste podarilo vybudovať futbalový štadión, ihrisko základnej školy Hrnčiarska, zrekonštruovať Starú radnicu a aj mesto zviditeľniť prijímaním vzácných hostí ako napr. návšteva prezidenta SR, prezidenta Rumunska, veľvyslancov krajín, zástupcov partnerských miest, zahraničných turistov a pod.. V oblasti riešenia bezpečnosti a sociálnych problémov boli v meste zavedené občianske hliadky, kamery a fotopasce, vybudovalo sa komunitné centrum, stredisko osobnej hygieny, ohrevňa pre ľudí bez domova a iné. Za účelom zefektívnenia informovanosti verejnej správy a priblíženia informácií a aktivít mesta svojim občanom sa pravidelne realizujú priame prenosy mestského zastupiteľstva, obnovilo sa vydávanie Zvolenských novín, na zverejňovanie informácií sa začali využívať sociálne siete (Facebook), vytvorila sa aj mestská aplikácia Odkaz starostovi (Balkovičová, 2018). Počas predvolebnej kampane 2018 formou videoprezentácii na facebookovej stránke poukazovala na to, čo sa mestu podarilo počas jej funkčného obdobia zrealizovať a tiež priamo zisťovala názory verejnosti na problémové oblasti života mesta, na ktorých prioritne postavila svoj program.

V prípade volebného víťazstva je jej zámerom naďalej pokračovať v rozpracovaných projektoch, ktoré sa za obdobie štyroch rokov nepodarilo dotiahnuť do úspešného konca. V predvolebnom programe zdôrazňovala niekoľko hlavných cieľov to je predovšetkým priniesť Zvolenčanom plaváreň či kúpalisko na Barinách, vyriešiť otázku parkovanie na sídlisku Západ a iné (Mojžišová, 2018). Za najväčší problém mesta považuje intenzitu dopravy predovšetkým hluk, narušanie statiky budov, čoho východiskom je vybudovanie severného obchvatu mesta. Ďalším značným problémom mesta je kanalizácia, najmä v centre mesta, keďže v dôsledku jej nedostatočných kapacít dochádza v prípade privalových dažďov k zatápaniu suterénov. Tejto problematike sa doposiaľ nevenovala prílišná pozornosť, avšak zmenou klímy môže tento problém do budúcnosti narastať (Roháček, 2018). K podporovateľom Balkovičovej patrí niekoľko známych Zvolenčanov ako napr. herec Radoslav Kuric, olympijská víťazka vo vodnom slalome Elena Kaliská, bývalá predsedníčka Okresnej jednoty dôchodcov Mária Žaarová, riaditeľka Centra voľného času Heuréka Alena Mičian Ostrihoňová a iní (Svatuška, 2018).

Miroslav Kusein sa primátorom mesta stal v doplňujúcich voľbách 28. mája 2005 po odstúpení bývalého primátora a poslanca Európskeho parlamentu Vladimíra Maňku. V komunálnych voľbách 2014 kandidoval so širokou politickou podporou strán SMER-SD, SNS, HZD, SDS, NaS-ns, SZS, EDS, SF, KSS, SOL, SMS, ZRS, no napriek tomu skončil druhý. Dôvodom jeho opätovnej kandidatúry bolo zrealizovanie minulých načrtnutých projektov, ktoré sa mu počas pôsobenia v komunálnej politike vo funkcii primátora nepodarilo presadiť. Počas jeho pôsobenia vo funkcii primátora, mesto Zvolen hospodáril s finančnou položkou približne 25 miliónov eur. No v súčasnom období je to takmer 40 miliónov eur, ktoré presúva štát zo štátneho rozpočtu na úroveň samosprávy a preto sa jeho hlavné poslanstvo programu vo všeobecnosti opieralo o zvýšenie

životnej úroveň občanov. Do predvolebného boja vstúpil s heslom „Spolu pre Zvolen. My sme Zvolen.“ Za účelom uľahčenia života v meste je jeho zámerom znížiť dane a poplatky pre všetkých obyvateľov mesta, živnostníkov a podnikateľov za byty, domy, chatky, pozemky, za prenájom podnikateľských priestorov, znížiť poplatky za tuhý komunálny odpad a psa (Komunálne voľby 2018, 2018). K vyriešeniu problematiky mladých, ktorí odchádzajú za prácou do veľkomiest by prispelo prilákanie nového investora v oblasti informačných technológií, ktorý by vytvoril nové pracovné miesta pre túto cieľovú skupinu. Volebný program postavil na 15-tich bodoch, ktoré úzko súvisia s požiadavkami obyvateľov mesta a zároveň sú aj v súlade s programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta od roku 2014 do roku 2020. Rovnako ako iní kandidáti, v komunálnych voľbách 2018 sa vo svojom predvolebnom programe venoval prioritným oblastiam, ktorými je riešenie dopravnej situácie, vybudovania parkovacích domov, severného obchvatu, letného kúpaliska, plaveckého bazéna. Okrem toho poukazoval na potrebu vytvorenia cyklotrás zo Sliača do Banskej Bystrice, rekonštrukciu parku Ľudovíta Štúra, Zvolenského zámku, nákup nových autobusov za účelom zvýšenia kvality cestovania. Mesto Zvolen má vypracovanú koncepciu rozvoja komunálnej politiky v oblasti sociálnej politiky. Je potrebné poukázať na to, že v meste žije približne 5,5 až 6 tisíc seniorov, ktorí sú odkázaní na pomoc zo strany mesta a taktiež rodiny v hmotnej núdzi a mamičky s deťmi, o ktorých je potrebné sa v zmysle platnej legislatívy postarať. Jedným z východísk jeho programu je v tejto súvislosti vybudovanie nových nájomných bytov pre mladé rodiny a výstavba senior centra v Môľovej. Miroslav Kusein zhodnotil, že mesto počas volebného obdobia 2014–18 „*nedokázalo využiť finančne silné obdobie v prospech svojich obyvateľov, nedokázalo uchopiť a zrealizovať zásadné rozvojové projekty*“ (Kusein, 2018, s. 5). Nedostatok manažérskych zručností, neschopnosť spájať ľudí a hľadať kompromisy zabrzдили rast a rozvoj mesta, na čo sa chce sústrediť v prípade jeho volebného víťazstva. K jeho podporovateľom patrí napr. poslanec Európskeho parlamentu Vladimír Maňka, rektor technickej univerzity vo Zvolene Rudolf Kropil a iní.

Matej Snopko si predvolebnú kampaň financoval z vlastných zdrojov a z príspevkov jeho podporovateľov. Mal založený transparentný účet, na ktorý vložil 10 000 eur (Snopko chce opäť..., 2018). Svoj predvolebný program zhrnul do 10-tich prioritných oblastí, ktoré postupne zverejňoval. Počas svojej predvolebnej kampane akcentoval na potrebu vytvorenia mesta pre ľudí a nie pre funkcionárov, developerov, sponzorov a pod.. V rámci uvedenej filozofie musí mesto plniť základné funkcie ako napr. v lete zabezpečenie pokosenia trávy, v zime odhrnutie a posypa-
nie ciest, neustále dbať na čistotu za pomoci vytvorenia komunálneho podniku na údržbu mesta. Strategické ciele programu sa dotýkali presadenia severného obchvatu mesta R2, získania Domu kultúry Železníc do vlastníctva mesta, opätovného sprevádzkovania kúpaliska Neresnica, vybudovania 50 metrového krytého bazéna, vyriešenia dopravy, bezpečnosti a iné. (Roháček, 2018). Veľký dôraz kládol na problematiku parkovania tak, aby ľudia mohli bezproblémovo parkovať nielen v centre mesta, ale aj v obytných zónach, ale nie na úkor zelene. Jeho ambíciou je zainteresovať rómsku minoritu do pracovného procesu a zabezpečiť im dôstojný život. V predvolebnej diskusii, ktorú odvysielala Stredoslovenská televízia poukázal aj na finančnú stránku mesta, ktorú je potrebné oživiť predovšetkým čerpaním eurofondov. V oblasti sociálnej politiky boli jednotlivé ciele kandidátov veľmi blízke. Matej Snopko upozorňoval na potrebu budovania nájomných bytov, denného stacionára pre seniorov a hendikepovaných ľudí, povinnosť mesta postarať sa o matky s deťmi, zvyšovať úroveň opatrovateľskej starostlivosti, zaistiť seniorom príspevok od mesta na lieky a mestskú dopravu zdarma (Komunálne voľby 2018, 2018).

Súčasne sa pri ohlásení jeho kandidatúry 30. augusta na Zvolenskom námestí predstavili aj niektorí nezávislí kandidáti uchádzajúci sa o post mestských poslancov za iniciatívu Zvolen pre ľudí, ktorú založil Snopko spolu s Petrom Košíkom. V prípade svojho úspechu má Snopko v úmysle navrhnúť práve Petra Košíka za prvého viceprimátora mesta Zvolen. V komunálnych voľbách v roku 2014 skončil Snopko až tretí, ale je potrebné podotknúť, že získal najvyšší počet hlasov spomedzi kandidátov do mestského zastupiteľstva (1127 v 6. obvode) a prerazil najmä vo vlaňajších regionálnych voľbách do Zastupiteľstva BBSK, kde získal 7364 voličských hlasov zo zvolenského okresu, pričom 5 383 ich bolo priamo vo Zvolene.

Roland Schaller si predvolebnú kampaň financoval taktiež z vlastných zdrojov. Vo svojom predvolebnom programe akcentoval predovšetkým na oblasť dopravnej infraštruktúry s ktorej návrhmi na jej riešenie majú byť občania mesta stotožnení a preto pre tento účel plánuje využiť miestne referendum, alebo inú formu plebiscitu. Dôraz kladie aj na primárnu spoločenskú jednotku, ktorou je rodina. Pozornosť by okrem skupiny mladej a strednej generácie mala byť venovaná aj seniorom, ktorí by mali byť zainteresovaní do spoločenského života. Keďže obyvateľstvo Zvolena starne, je potrebné vybudovať denný stacionár. Viac ako 120 dôchodcov čaká na prijatie do domu dôchodcov, a preto, ak majú byť uspokojené všetky žiadosti akcentoval na nutnosť vybudovania takéhoto zariadenia s približne rovnakou kapacitou (Schaller, 2018). Za týmto účelom je potrebné získavať zdroje potrebné na financovanie budúcnosti občanov. V jeho ambícii je, aby sa mesto Zvolen, stalo mestom športu a preto je potrebné vybudovať športové centrum (Zvolen: primátorom chce..., 2018). V rámci uvedeného vo svojom programe presadzuje športoviská zadarmo a zmenu systému financovania športovísk. Podstata jeho volebného programu spočívala vo vybudovaní moderného a zdravého mesta.

Ivan Sitár vystupoval ako nominant Kotlebovej politickej strany. Vo svojom predvolebnom programe zdôrazňoval potrebu rekonštrukcie dopravnej siete a budovanie nových komunikácií. Jeho ambíciou boli riešiť problematiku parkovania tak, aby Zvolenčania za parkovanie neplatili cudzej súkromnej spoločnosti, ale aby parkovanie patrilo pod správu mesta. Okrem iného poukazoval na obnovu potravinovej sebestačnosti Slovenska, vybudovanie mestského podniku služieb, v ktorého kompetencii by bola zimná a letná údržba mesta, posilnenie policajných hliadok v problémových oblastiach, zníženie dane za psa, podporu športových aktivít a pod. (Sitár, 2018).

Spomedzi kandidátov na primátora kandidovali zároveň aj za poslanca mestského zastupiteľstva Kusein, Sitár a Snopko. V aktuálnom volebnom období o 25 poslaneckých kresiel zabojovalo 98 kandidátov, ktorí do 11. septembra podali kandidačnú listinu. Z 98 uchádzačov o poslanecký mandát sa 35 kandidátov uchádzalo o voličské hlasy z pozície nezávislých kandidátov a 63 bolo kandidátov politických strán, hnutí alebo vytvorených koalícií. Najväčšia politická konkurencia bola citelná v obvode Sídliisko Západ-Tepličky, Stráž, kde sa o 7 kresiel uchádzalo 28 kandidátov. V kontraste uvedeného bol najmenší počet záujemcov o poslanecké kreslo na Podborovej, kde sa o jeden mandát uchádzali traja kandidáti.

Záver

Participáciou v komunálnych voľbách sa eliminuje faktor ľahostajnosti a posilňuje sa vôľa voličov prispieť k spravovaniu vecí verejných. Ako sme už spomenuli, komunálna úroveň je k občanovi najbližšie a dopady jej smerovania majú vplyv na život občanov. Jednou z najbežnejších foriem participácie je účasť na voľbách a práve komunálnym voľbám sme sa z pohľadu predvolebných

kampaní, programov kandidátov na primátorov nami vybraného mesta Zvolen v kapitole venovali. Komunálne voľby sú v našich podmienkach späté aj s nežiadúcimi fenoménmi ako je napr. antikampaň, alebo kupovanie voličských hlasov. Tieto praktiky sú vlastné každému typu volieb a môžu vyústiť až v súdne procesy. Z teoretického aspektu sme upozornili na dôležitosť participácie vo voľbách a na aspekty efektívnej predvolebnej kampane. Poukázali sme na to, že voličskú účasť determinujú príliš časté voľby, miera informovanosti voliča, presvedčenie, že môj hlas nič nezmení, alebo nemožnosť hlasovať inde, ako v mieste trvalého bydliska. Predpokladáme, že k vyššej voličskej účasti by prispeli modernejšie spôsoby voľby ako napr. hlasovanie prostredníctvom internetu, alebo hlasovanie poštou. V tejto súvislosti sa do popredia dostávajú problematiky vzťahujúce sa na možnosti zmanipulovania volieb a zaistenia fungovania celého mechanizmu pri internetovom hlasovaní. Pozornosť bola v kapitole venovaná aj zákonu o volebnej kampani z roku 2014, kde sme poukázali na isté medzery. Hlavný akcent bol následne daný na prioritné body predvolebných programov kandidátov na primátorov mesta Zvolen.

Programy jednotlivých kandidátov sa spájali predovšetkým v oblastiach dopravnej infraštruktúry, ktorá bola Zvolenčanmi v poslednom prieskume spokojnosti so samosprávou hodnotená najnižšou známku. Všetci kandidáti na post primátor akcentovali na riešenie problematiky parkovacích miest, a taktiež sa zhodovali na potrebe vybudovania plavárne. Otázne zatiaľ je, ako dokážu kandidáti na primátora v novembrových komunálnych voľbách zaujať voliča, presvedčiť ho o správnom smerovaní mesta a kto teda nakoniec obsadí primátorskú stoličku. Odpoveď na túto otázku nám dajú výsledky komunálnych volieb už 10. novembra 2018.

Literatúra

- BALKOVIČOVÁ, L. 2018. [cit. 05. 10. 2018]. [online]. Dostupné na internete: <https://balkovicova.sk/moje-vysledky/>
- CEVÁROVÁ, D. 2018. Analýza voličského správania v regionálnych a komunálnych voľbách. In KOVÁČOVÁ, N. (eds.) *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska*. Brno: MSD, spol. s r.o. ISBN 978-80-7392-287-0. s. 11–32
- FILOVÁ, K. *Kampaň ku komunálnym voľbám na štartovacej čiare*. 2018. [cit. 23. 09. 2018]. pravda.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/483980-kampan-na-startovacej-ciare/>
- Kandidáti na post primátorov krajských miest*. 2018. [cit. 11. 09. 2018]. pravda.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/483917-kandidati-na-post-primatorov-krajskych-miest/>
- Kandidáti na primátorov a starostov začali oficiálne kampaň. Minúť môžu státisíce*. 2018. [cit. 12. 09. 2018]. etrend.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://www.etrend.sk/ekonomika/kandidati-na-primatorov-a-starostov-zacali-oficialne-s-kampanou-minut-mozu-tisice.html>
- KEREKES, D. 2018. Zákon o volebnej kampani je nejasný a deravý. Za jeho porušenie ale hrozia vysoké pokuty. [cit. 06. 10. 2018]. dennikn.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/blog/1178225/zakon-o-volebnej-kampani-je-nejasny-a-deravy-za-jeho-porusenie-ale-hrozia-vysoke-pokuty/>
- Komunálne voľby budú stáť vyše deväť miliónov*. 2018. [cit. 17. 10. 2018]. sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/20895766/komunalne-volby-budu-stat-vyse-devat-milionov.html>
- Komunálne voľby 2018*. 2018. [cit. 29. 09. 2018]. youtube.com. [online]. Dostupné na internete: <https://www.youtube.com/watch?v=6JOSKdUArNI&t=117s>
- KUSEIN, M. 2018. *Otvorený list Ing. Miroslava Kuseina Zvolenčanom*. Občasník, Jeseň, 2018. 5s.
- KLUS, M. 2018. *Top téma- komunálne voľby 2018*. [cit. 31. 10. 2018]. youtube.com. [online]. Dostupné na internete: <https://www.youtube.com/watch?v=myT-EB1EvNQ>
- MOJŽISOVÁ, Ľ. 2018. *Poznáme prvých súperov o primátorské kreslo*. [cit. 28. 09. 2018]. myzvolen.sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://myzvolen.sme.sk/c/20857012/pozname-prvych-superov-o-primatorske-kreslo.html>

- MOJŽIŠOVÁ, Ľ. 2018. *Tandem Snopko – Košík oznámil, ktorý z nich bude kandidovať na primátora*. [cit. 01. 10. 2018]. myzvolen.sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://myzvolen.sme.sk/c/20903248/tandem-snopko-kosik-oznamil-ktory-z-nich-bude-kandidovat-na-primatora.html>
- Možnosti voľby zo zahraničia by sa mohli rozšíriť, tvrdí iniciatíva. 2018. [cit. 18. 10. 2018]. teraz.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/slovensko/moznosti-volby-zo-zahranicia-by-sa-mo/351311-clanok.html>
- Prieskum: Väčšina ľudí si myslí, že komunálni politici presadzujú svoje záujmy. 2018. [cit. 22. 09. 2018]. sme.sk. [online]. Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/20937359/prieskum-vacsina-ludi-si-mysli-ze-komunalni-politici-presadzuju-svoje-zaujmy.html>
- ROHÁČEK, F. 2018. *Kandidáti na primátora: Čo je najväčším problémom Zvolena?* [cit. 31.10.2018]. zvonline.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://zvonline.sk/kandidati-na-primatora-co-je-najvacsim-problemom-zvolena/>
- ROHÁČEK, F. 2018. *O post primátora Zvolena znovu zabojuje aj Matej Snopko, kandidátov bude viac ako pred štyrmi rokmi*. [cit. 30. 09. 2018]. zvonline.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://zvonline.sk/o-post-primatora-zvolena-znovu-zabojuje-aj-matej-snopko-kandidatov-bude-viac-ako-pred-styrmi-rokmi/>
- SCHALLER, R. 2018. *Môj pohľad na dôležité*. Banská Bystrica: Brummer s.r.o., predvolebný leták
- SITÁR, I. 2018. *Odvahu Zvolencania*. Zvolen: Grafprint, s.r.o., predvolebný leták
- Snopko chce opäť zabojovať o post primátora. Bývalý kriminalista kandiduje ako nezávislý. 2018. [cit. 05. 10. 2018]. zvolen.dnes24.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://zvolen.dnes24.sk/snopko-chce-opat-zabojovat-o-post-primatora-byvaly-kriminalista-kandiduje-ako-nezavisly-307803>
- SVATUŠKA, M. 2018. Lenka Balkovičová: Zvolencania si zaslúžia dokončenie veľkých projektov. [cit. 17. 10. 2018]. zv-podujatia.com. [online]. Dostupné na internete: <https://zv-podujatia.com/2018/06/20/lenka-balkovicova-zvolencania-si-zasluzia-dokoncenie-velkych-projektov/>
- SÝKORA, M. 2018. *Kvalitu samosprávy ovplyvní aj predvolebná kampaň*. [cit. 13. 10. 2018]. podtatranske-noviny.sk. [online]. Dostupné na internete: <http://www.podtatranske-noviny.sk/2018/09/kvalitu-samospravy-ovplyvni-aj-predvolebna-kampan/>
- Štát nechce rozšíriť možnosti voľby zo zahraničia. 2018. [cit. 23. 10. 2018]. sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/20917916/stat-nechce-rozsirit-moznosti-volby-zo-zahranicia-most-hid-aj-opozicia-by-boli-za.html>
- Výsledky prieskumu hovoria jasne: Slovinci sa o dianie vo svojom meste či obci zaujímajú. 2018. [cit. 09.10. 2018]. dnes24.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://www.dnes24.sk/vysledky-prieskumu-hovoria-jasne-slovaci-sa-o-dianie-vo-svojom-meste-ci-obci-zaujimaju-300391>
- Výsledky z prieskumu spokojnosti občanov so službami samosprávy sú už známe. 2018. [cit. 14. 09. 2018]. myzvolen.sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://myzvolen.sme.sk/c/20906395/vysledky-z-prieskumu-spokojnosti-obcanov-so-sluzbami-samospravy-su-uz-zname.html>
- YOUNG, CAMBRIDGE. 2011. *Charisma in Politics is Not What You Think it is*. [cit. 18. 9. 2018]. huffingtonpost.co.uk [online]. Dostupné na internete: https://guce.oath.com/collectConsent?brandType=eu&done=https%3A%2F%2Fwww.huffingtonpost.co.uk%2Fyoung-cambridge%2Fcharisma-in-politics_b_1092928.html%3Fguccounter%3D1%26guce_referrer_us%3DaHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLnNrLWw%26guce_referrer_cs%3Diu-MT0TqD1IdpNizuu3rlg&sessionId=3_cc-session_06cdd057-75d7-49d0-9f6e-053dbbf2a1a3&lang=en-gb&inline=false
- ZÁHRADNÍK, M. 2018. *7 dôvodov prečo prehráš v komunálnych voľbách*. [cit. 31. 10. 2018]. dennikn.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/blog/1204451/7-dovodov-preco-prehras-v-komunalnych-volbach/>
- Zvolen má piatich kandidátov na primátora. 2018. [cit. 19. 09. 2018]. myzvolen.sme.sk. [online]. Dostupné na internete: <https://myzvolen.sme.sk/c/20912604/zvolen-ma-piatich-kandidatov-na-primatora.htm>
- Zvolen: Primátorom chce byť aj riaditeľ Letiska Sliač R. Schaller. 2018. [cit. 30. 09. 2018]. tasr.sk. [online]. Dostupné na internete: <http://www.tasr.sk/tasrclanok/TASR:20180828TBA01408>

Zákony

181/2014 Z. z. o volebnej kampani

11. PODPORA ROZVOJA LOKÁLNEJ DEMOKRACIE V KONTEXTE VOLIEB DO ORGÁNOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V REFLEXII MLADÝCH ĽUDÍ

Charakter ale aj rozvoj lokálnej demokracie je úzko prepojený s rozvojom občianstva. Občan, občianstvo, občianska spoločnosť s základnými pojmami, s ktorými sa v kontexte občianskej identity stretávame. Z pohľadu funkcionalistického pojem občan reflektuje stránku individualnosti, pojem občianstvo predstavuje civilizovaný najmä verejnoprávny spôsob včleňovania sa individuí do spoločenského celku. Pojem občianska spoločnosť vyjadruje stránku kolektívnosti v zmysle spoločnosti ako rozvinutej štruktúry spoločenských inštitúcií a organizácií nezávislých na štáte ako primárne mocenskej inštitúcii, ktorá chráni verejnosť (Gbúrová – Koziač – Dobiaš, 2015). Občianstvo T. H. Marshall (1991) stavia do pozícií troch úrovní, inými slovami povedané trojdimenzionálnej podobe občianstva. Prvá úroveň občianstva je spájaná so základnými ľudskými právami a slobodami. Druhá úroveň občianstva sa zameriava na politické práva a slobody so zameraním na všeobecné volebné právo a priamej demokracie. Tretia úroveň občianstva sa vzťahuje na sociálne občianstvo, pri ktorom sa realizujú sociálne práva. Podľa T. H. Marshalla (1991) občianske práva zahŕňajú osobnú slobodu, súkromné vlastníctvo, ochranu pred štátom či sloboda prejavu a vyznania. Politické práva zahŕňajú participáciu na výkone politickej moci či už v podobe voliča alebo člena reprezentujúceho reprezentatívny zbor. Nástrojmi realizácie politických práv je proces volieb a už spomínané všeobecné volebné právo. Politické a občianske práva sú výsledkom a aplikovaním princípov zastupiteľskej demokracie na rôznych úrovniach. V prípade lokálnej demokracie, orgánom resp. reprezentatívnym zborom zložený zo zástupcov je kolektívny miestny orgán moci t. j. miestne zastupiteľstvo. Poslanci sú reprezentantmi aktívneho politického práva občana, voliča. Realizovaním občianstva pre každého občana má význam predovšetkým v podobe vymedzenia jeho právneho, politického a sociálneho vzťahu k spoločnosti, komunite, skupine v ktorej žije. „*Občan sa na výkone politiky zúčastňuje nepriamo cez svojho politického zástupcu, ktorého si vyberá vo voľbách*“ (Bzdilová – Eštok – Onufrák, 2015, s. 10).

Na Slovensku lokálnu demokraciu vnímane v podobe miestnej samosprávy. Jej rozvoj je zabezpečovaný predovšetkým prostredníctvom výkonu hlavných orgánov, ktorými sú primátor mesta a mestské zastupiteľstvo. Svojou každodennou činnosťou počas štvorročného funkčného obdobia zabezpečujú jej chod a mali by sa snažiť o jej neustály rozvoj. Pravidelnosť volieb do orgánov miestnej samosprávy má preveriť možné obhájenie pozícií či už na funkcii primátora ale aj jednotlivých poslancov zastupiteľstva. Odpočet vykonanej práce, ktorý sa spravidla realizuje pred voľbami resp. počas volebnej kampane aktívne vplýva na volebné správanie voličov.

11.1 Lokálna demokracia a miestna samospráva

Demokracia predstavuje inštitucionálne a spontánne vytvorený spoločenský priestor, vyznačujúci sa otvorenosťou, v ktorom sa konfrontujú a súťažia rozličné politické, sociálne, ideologické či ekonomické sily. V takejto otvorenej aréne konkurenčno – pluralistickej atmosfére sa realizuje obraz človeka (Gbúrová – Koziak – Dobiaš, 2015). Pri charakteristike demokracie Gbúrová – Koziak – Dobiaš (2015, s. 88) uvádzajú: „*práve demokracia ako forma politického zriadenia predstavuje ústredný spojovací článok, médium fungovania otvorenej spoločnosti, ktorá nepredstavuje žiaden politický systém, režim v tradičnom zmysle, ale sôr nejasne tušený cieľ, regulatívnu ideu, základným zmyslom a funkciou ktorej je iniciovať, motivovať a usmerňovať ľudskú snahu o kreovanie optimálneho spôsobu súžitia medzi jednotlivcami.*“

Demokraciu môžeme charakterizovať ako fundament, v ktorom spoločnosť realizuje práva, slobody na jednej strane a povinnosti na strane druhej (Dahl, 1995). Inými slovami povedané, demokracia vytvára podmienky na uplatňovanie všetkých práv tak, aby spoločenstvo tvoriaci občanmi boli plnoprávnymi občanmi. V súvislosti s demokraciou a v našom prípade s priamou demokraciou je participácia občanov, ktorá by mala byť istou povinnosťou pri jej aktívnej podobe. Práve s jej uplatňovaním sa zabezpečuje stabilita rozvoja demokratickej spoločnosti. Zástancovia týchto myšlienok ako napríklad Dahl (1995), J. J. Rousseau (2010) uvádzajú, že účasť občanov na správe vecí verejných vykazuje pozitívnu hodnotu (Gbúrová a kol, 2015). Bzdilová – Eštok – Onufrák (2015, s.10) v tejto súvislosti uvádzajú, že „*vysoká miera spoluúčasti členov nejakého spoločenstva na akomkoľvek type aktivity vedie k zvyšovaniu legitimacy.*“

Spoločenstvo plnoprávných občanov, žijúcich na konkrétnom území ktorými sú obce, resp. mestá pričom zaručujú jej fungovanie a napĺňanie ich podstaty (Búšik, 2005). Samosprávu môžeme označiť za výdobytok demokracie, kde dochádza k skĺbeniu výkonu verejnej moci a rozvoji občianskej spoločnosti. „*Samospráva, či vo forme územnej (miestnej, regionálnej) samosprávy je významným faktorom demokratizmu občianskej spoločnosti a inherentnou súčasťou decentralizovanej modernej verejnej správy*“ (Rehůžek, 1997, s.79). Podľa Przeworskeho (2010) lokálna demokracia v podobe miestnej samosprávy je založená na systéme kolektívneho rozhodovania, ktorý najlepšie odráža individuálne potreby a preferencie občanov. Na občana potom nazeráme ako na personálny základ nielen lokálnej demokracie ale aj miestnej samosprávy. Občan ako subjekt samosprávy je v prípade územnej samosprávy zaraďovaný automaticky na základe miesta bydliska, pričom intenzita jeho participácie na samospráve je ponechaná na jeho vôli (Gbúrová a kol., 2015a). Jednoznačne môžeme uviesť, že miestnu samosprávu definuje samosprávnosť v celom rozsahu originálnych a prenesených kompetencií. Lokálnu demokraciu podľa Sisku (2001) môžeme rozlišovať v dvoch rovinách. Prvou je chápanie lokálnej demokracie ako lokálne vládnutie prostredníctvom inštitúcií resp. orgánov lokálnej vlády akými sú starosta, primátor, obecné alebo mestské zastupiteľstvo. Druhou rovinou sa spája s aktivitami občianskej spoločnosti. V tomto kontexte je však potrebné dodať, že tieto dve roviny sú navzájom prepojené a vytvára sa vzájomné prepojenie medzi lokálnou vládou a občanmi, predovšetkým pri identifikácii problémov a alternatív riešenia.

Legitimita územnej samosprávy je odvodená priamo od občanov, ktorí majú priamo vo voľbách možnosť rozhodnúť koho si zvolia alebo nezvolia. Zároveň demokratickosť samosprávy okrem iného spočíva v obsadzovaní členov orgánov samosprávy prostredníctvom inštitútu volieb, a to priamo občanmi. Volené orgány sú nadriadené všetkým ostatným orgánom daného

spoločenstva a tie sa im musia zodpovedať za výkon (Gbúrová a kol., 2015a). Rovnako podobná situácia nastáva vo voľbách resp. pred voľbami, keď zástupcovia t. j. poslanci sú „kontrolovaní“ občanmi, s možnosťou zvolenia resp. nezvolenia. Pre samosprávne orgány je charakteristické, že disponujú veľkou autonómiou v rozhodovaní. Inými slovami povedané presunutie čast' suverenity zo strany občanov dáva voleným orgánom autonómiu vo výkone samosprávy. V praxi to znamená, že ich rozhodnutia orgánov samosprávy sú spravidla konečné a nemôžu do nich zasahovať žiadne iné orgány stojace mimo samosprávy. To znamená, že samospráva nepodlieha orgánom štátnej správy s výnimkou súdu. Samospráva nepodlieha ani orgánom inej samosprávy. Posilňovanie právomocí a kompetencií samospráv umožnilo samosprávam oveľa pružnejšie reagovať na potreby svojich občanov.

Podľa Scrutona (1990) sa moc samosprávy zvýšila ale jeho špecifický charakter sa do istej miery stráca, nakoľko miestna samospráva častokrát plní úlohu zjednodušenia administratívy. Ako sám autor uvádza moderný štát však potrebuje rozsiahlu miestnu samosprávu, ale na druhej strane sa táto samospráva musí podriaďovať požiadavkám centrálnej moci.

11.2 Voľby do orgánov miestnej samosprávy a mladí ľudia

„Voľby – výber medzi viacerými možnosťami, sú súčasťou nášho každodenného života, politickú sféru nevynímajúc“ (Gbúrová a kol., 2015, s. 91). Podľa Krejčího (1997, s. 9) voľby môžeme definovať ako „časovo a miestne zladený, v základných otázkach normami upravený proces ustanovovania jednotlivých funkcionárov, či celých zastupiteľských zborov ako kolegiálnych predstaviteľov suverenity alebo samosprávy tých, kto ich ustanovuje.“ V tomto kontexte môžeme vyššie uvedené uplatniť aj na voľby do orgánov miestnej samosprávy. Kreovanie orgánov politickej moci predchádzajú voľby. V súvislosti vo voľbami sa stretávame so štyrmi základnými princípmi. Inými slovami povedané, pre voľby je charakteristické, že sú všeobecné, rovné, priame, tajné (Bzdilová – Eštok – Onufrák, 2015) a pravidelne sa opakujúce. *Všeobecnosť* si vyžaduje, aby všetci občania mohli voliť bez ohľadu na rôzne irelevantné prekážky a zúčastniť sa volieb v aktívnej alebo pasívnej podobe. *Rovnosť*, ako ďalší elementárny princíp volieb, pri hlasovaní zaručuje rovnakú váhu hlasov všetkých zúčastnených voličov. *Priamosť* sa vyznačuje tým, že voliči si priamo volia svojho zástupcu. Priame volebné právo stojí v protiklade k nepriamemu volebnému právu, pri ktorom sa hlas odovzdáva tzv. voliteľovi. Nepriame voľby však nevykazujú a nie sú porušením zásady demokratickosti volieb. Štvrtým princípom volieb je *tajnosť*, ktorá je protikladom voči verejnému proklamačnému hlasovaniu, kde je ten, čo hlasuje, verejne videný, prípadne si svoj postoj musí obhájiť. To znamená, že pri tajnom hlasovaní je extrahovaný tlak z okolia. Okrem týchto základných štyroch princípov volieb sa stretávame s piatym princípom, ktorý označujeme ako *temporalita*. Temporalita je explicitne vyjadrená v Ústave Slovenskej republiky pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, pri voľbách prezidenta Slovenskej republiky ako aj pri voľbách do územných samospráv (Gbúrová a kol., 2015). Pri temporalite je však potrebné uviesť, že tento princíp je častokrát prepojený s rôznymi dôvodmi, kedy pravidelnosť je prerušená novými voľbami a tak zákonom stanovené funkčné či volebné obdobie je skrátené. Zároveň časový horizont výkonu politickej moci niektorých orgánov nie je opäť porušením princípu demokratickosti.

Voľby majú byť hlavným znakom pri ďalšom rozvoji miestnej samosprávy. Právo voliť je vyjadrením politického práva v rámci systematiky ľudských práv. Vzhľadom na skutočnosť, že právom voliť disponuje občan, označujeme ho aj ako občianske právo (Gbúrová a kol., 2015). „*Participácia obyvateľstva má vplyv na kreovanie a realizáciu verejnej politiky*“ (Bzdilová – Eštok – Onufrák, 2015, s. 11), ktorú nachádzame aj na lokálnej úrovni. Ako vyššie uvedení autori dopĺňajú, „*v prípade spoluúčasti na prijímanom rozhodnutí výsledky odrážajú preferencie verejnej mienky a zároveň sa cez vzájomný kontakt všetkých zúčastnených zvyšuje aj vzájomná kontrola*“ (Bzdilová – Eštok – Onufrák, 2015, s. 11). Pre demokratické voľby sú charakteristické podmienky predovšetkým možnosť výberu z pomedzi viacerých zainteresovaných subjektov, pričom tieto subjekty musia mať voľnosť v otázkach volebnej kampane a možnosti prezentovania svojho volebného programu. Ďalšou podmienkou je, že voľby musia byť zastrešené právnym systémom štátu, ktorý je rešpektovaný ako politickými subjektmi, tak aj voličmi a nakoniec ľudia musia vedieť ako hlasovať a vôbec, čo sú to voľby. V prípade, že sú tieto podmienky splnené, pozornosť je venovaná trom aspektom. Prvým je príslušnosť kandidáta k politickej strane, inými slovami povedané, či kandiduje za stranu alebo je nezávislým kandidátom. Druhým sú otázky, ktoré chce politická strana riešiť a vníma ich ako priority volebného programu vychádzajúc z potrieb spoločnosti. Posledným je samotný volebný proces, ktorý sa vyznačuje informovanosťou o spôsobe volieb, keďže každý volebný systém má svoje špecifiká. Dôvodom, prečo sa voľby uvádzajú v spojitosti s demokraciou je, že voľby bez demokracie existujú avšak demokracia bez volieb nie (Howard, 2004).

Rozvoj lokálnej demokracie je ovplyvnený aj jednotlivými kandidátmi. Je veľmi kľúčové, aby kandidáti, ktorí prejavia záujem o niektorý z hlavných orgánov miestnej samosprávy majú dostatočný entuziazmus, skúsenosti a víziu kam posunúť samosprávu v najbližších rokoch. Stávajú sa vedúcimi predstaviteľmi s vedomosťami, zručnosťami a schopnosťami čeliť rôznym výzvam (Kováčik, 2017).

Veľkým potenciálom pre rozvoj miestnej samosprávy a zabezpečenie rozvoja lokálnej demokracie sú mladí ľudia. Mladí ľudia, ktorí aktívne využívajú svoje volebné právo ale aj právo kandidovať na niektorú z funkcií hlavných orgánov. Mladí ľudia sú budúcnosťou v obsadzovaní hlavných orgánov miestnej samosprávy pre ďalšie generácie ktoréhokoľvek mesta. Aj oni môžu svojou aktívnou participáciou a obsadením funkcie orgánu miestnej samosprávy zabezpečiť rozvoj miestnej samosprávy. Z hľadiska vekovej kategórie mladých ľudí sme pri analýze volieb do orgánov miestnych samospráv ohraničili vekom 35 rokov.

Voľby do orgánov samosprávnych obcí (komunálne voľby) sa konajú v pravidelných štvorročných intervaloch. V súlade s § 2 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, využívanie pasívneho volebného práva, znamená uchádzať sa o post poslanca alebo primátora pri splnení zákonom stanovených podmienok. Podľa vyššie uvedeného zákona „*za poslanca obecného zastupiteľstva, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice miestneho zastupiteľstva, môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci v ktorej kandiduje, a najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku. Za starostu obce môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.*“ Inými slovami povedané z hľadiska využívania pasívneho volebného práva veková hranica začína 18 rokov a pri kandidovaní za primátora je to vek 25 rokov. Poslanci sú volení vo viacmandátových volebných obvodech v obci. V mestách, ktoré majú mestské časti, je možné vytvárať aj jednomandátové volebné obvody. Kandidáti môžu vytvoriť koalíciu a podať spoločnú

kandidátnu listinu. Politická strana môže uviesť na kandidátnu listinu najviac toľko kandidátov, koľko je mandátov na prerozdelenie v zastupiteľstve. Ako sme už vyššie uviedli podmienkou kandidatúry je trvalý pobyt v obci, v ktorej kandidát kandiduje. Inými slovami povedané vyžaduje sa príslušnosť k obci v podobe trvalého pobytu. Kandidovať však môže len v jednom volebnom obvode. Pri voľbe starostu je vytvorený jeden hlasovací lístok pre všetkých kandidátov. Komunálne voľby sa konajú v posledných 14 dňoch aktuálneho funkčného obdobia. Za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali v poradí najviac platných hlasov. Za starostu je zvolený ten kandidát, ktorý získal najviac platných hlasov voličov (Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva).

11.3 Pasívne volebné právo mladých ľudí do orgánov miestnej samosprávy v roku 2018

V liberálnych demokratických systémoch sa stretávame s existenciou aktívneho a pasívneho volebného práva. Aktívne volebné právo znamená právo vyjadriť svoj postoj, teda voliť, zatiaľ čo pasívne volebné právo predstavuje možnosť uchádzať sa o mandát, teda byť volený. (Gbúrová, a kol., 2015a). V nasledujúcej časti sa pozrieme na pasívne volebné právo realizované mladými ľuďmi do 35 rokov vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy v ôsmich krajských mestách na Slovensku v roku 2018. Komunálne voľby boli predsedom NRSR stanovené na 10. november 2018 v čase o 7:00 do 22:00 hod. Takmer 4,5 milióna obyvateľov v 2 926 obciach a mestách volili nových primátorov, starostov a poslancov do mestských a obecných príp. miestnych zastupiteľstiev. Ako sme už vyššie uviedli voľby do orgánov samosprávnych krajov pozostávajú z volieb primátora, starostu a poslancov zastupiteľstva. Z údajov Štatistického úradu SR počet kandidátov na funkciu starostu a primátora bolo viac ako 7,100 tisíc kandidátov. Počet kandidátov na viac ako 20,700 tisíc poslancov pripadlo okolo 55,000 tisíc kandidátov. Celkovo do orgánov miestnej samosprávy kandidovalo okolo 62,000 tisíc kandidátov.

Banská Bystrica

Prvým analyzovaným krajským mestom bola Banská Bystrica. Ako nám z tabuľky 1 vyplýva celkový počet kandidujúcich na post primátora boli štyria kandidáti, z ktorých ani jeden nespĺňal vekovú hranicu 35 rokov. Avšak pokiaľ sa pozrieme na kandidátov, ktorí kandidovali na funkciu poslancom mestského zastupiteľstva, vidíme značný rozdiel. Z celkového počtu 117 zaregistrovaných kandidátov 20 kandidátov bolo vo veku do 35 rokov. Z hľadiska politickej príslušnosti štyria kandidáti kandidovali ako nezávislí a dvaja za politickú stranu respektíve koalíciu.

Tabuľka 1: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Banská Bystrica, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	4	0	0	–	–
poslanci	117	20	6	4	2

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Mestské zastupiteľstvo tvorí 31 poslancov zo siedmich volebných obvodoch. Ak sa pozrieme na zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva, zistíme, že celkovo bolo zvolených šesť poslancov vo veku do 35 rokov pričom najmladší poslanec mestského zastupiteľstva má 26 rokov. Z hľadiska politickej príslušnosti štyria poslanci sú nezávislí a dvaja za politické strany.

Tabuľka 2: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Banská Bystrica, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	David Kapusta, Ing., Mgr.	29	daňový konzultant	NEKA
2	Marcel Pecník, PhDr.	35	historik, publicista	Smer – sociálna demokracia, SNS
3	Jakub Gajdošík, Mgr.	33	viceprimátor mesta Banská Bystrica	Smer – sociálna demokracia, SNS
4	Andrej Leitner, Ing.	26	softvérový inžinier	NEKA
5	Martin Majling, Ing.	32	ekonóm	NEKA
6	Matúš Molitóris, Mgr.	32	manažér, aktivista,	NEKA

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Bratislava

Druhým v poradí analyzovaným krajským mestom bola Bratislava. O pozíciu primátora zabojovalo celkovo desať kandidátov, z ktorých sa ani jeden nenachádzal vo vekovej hranici do 35 rokov. Celkový počet kandidátov na poslancov zastupiteľstva bol 284 z ktorých 65 kandidátov boli vo veku do 35 rokov.

Tabuľka 3: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Bratislava, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	10	0	0	–	–
poslanci	284	65	9	1	8

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

V mestskom parlamente so 45 miestami bude sedieť 9 poslancov vo veku do 35 rokov. Z hľadiska politickej príslušnosti jednoznačne prevyšovala stranícka podpora resp. podpora koalícií. Ako môžeme vidieť v tabuľke 4 poslanci sa pohybovali vo vekovej kategórii od 32 do 35 rokov.

Tabuľka 4: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Bratislava, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Roman Lamoš, Ing.	35	projektant, podnikateľ	Progresívne Slovensko, Spolu – občianska demokracia
2	Michal Brat Mgr., PhD.	33	projektový manažér	Progresívne Slovensko, Spolu – občianska demokracia
3	Jakub Vallo, MUDr.	34	lekár – anesteziológ	Progresívne Slovensko, Spolu – občianska demokracia
4	Soňa Svoreňová, Ing.	34	manažérka cestovnej agentúry	NEKA
5	Jakub Mrva, Ing.	34	manažér	Progresívne Slovensko, Spolu – občianska demokracia
6	Juraj Káčer, Ing.	33	ekonóm	OĽANO, SAS, Sme rodina – Boris Kollár, KDH, OKS, Nova, Zmena zdola, DÚS
7	Ľuboš Krajčír, PhD.	32	zástupca starostu	OĽANO, SAS, Sme rodina – Boris Kollár, KDH, OKS, Nova, Zmena zdola, DÚS
8	Peter Cmorej, Mgr., Ing.	35	finančný analytik	OĽANO, SAS, Sme rodina – Boris Kollár, KDH, OKS, Nova, Zmena zdola, DÚS
9	Tomáš Palkovič, Mgr.	33	cykloaktivista	Progresívne Slovensko, Spolu – občianska demokracia

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Košice

Tretím analyzovaným krajským mestom boli Košice. Celkový počet kandidátov, ktorých mestská volebná komisia zaregistrovala na post primátora bolo deväť a na funkciu poslanca mestského zastupiteľstva bolo 271. Počet kandidujúcich poslancov bolo 51 zatiaľ čo na post primátora túto vekovú hranicu nespĺňal ani jeden kandidát.

Tabuľka 5: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Košice, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	9	0	0	–	–
poslanci	271	51	10	5	5

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

V komunálnych voľbách si obyvatelia Košíc volili 41 poslancov tvoriacich mestské zastupiteľstvo. Obyvatelia si poslancov volili v 14 volebných obvodoch. Na základe údajov zo Štatistického úradu SR uvedených v tabuľke 6 bolo celkovo zvolených 10 kandidátov vo veku do 35 rokov. Ak sa pozrieme na politickú príslušnosť jednotlivých zvolených poslancov zistíme, že politická príslušnosť je presne na polovicu s nezávislými poslancami. Najmladší zvolený poslanec je 26 rokov.

Tabuľka 6: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Košice, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Marcel Gibóda, Mgr.	33	politológ	SAS, KDH, SMK, Nova, OKS
2	Zuzana Slivenská, Mgr.	29	právnička	NEKA
3	Ladislav Strojný, Mgr.	31	podnikateľ	NEKA
4	Peter Huba, JUDr. Ing., PhD	33	právnik	SAS, KDH, SMK, Nova, OKS
5	Dominik Karaffa, Bc.	26	študent práva	SAS, KDH, SMK, Nova, OKS
6	Marcel Vrchota, Mgr.	33	právnik a podnikateľ	SAS, KDH, SMK, Nova, OKS
7	Michal Djordjevič	35	koordinátor, poslanec MČ Košice – Staré Mesto	NEKA
8	Martin Seman	35	IT manažér	NEKA
9	Marián Horenský, Mgr., PhD	34	politológ	NEKA
10	Ladislav Lörinc, Mgr.	29	manažér	SAS, KDH, SMK, Nova, OKS

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Nitra

Štvrtým analyzovaným krajským mestom bola Nitra. Na základe získaných údajov zo Štatistického úradu SR počet kandidátov na post primátora zaregistrovaných volebnou komisiou bolo desať z ktorých dvaja kandidáti boli vo veku do 35 rokov. Celkový počet kandidujúcich poslancov mestského zastupiteľstva tak ako to vidíme v tabuľke 7 bolo 145, z ktorých bolo 41 vo veku do 35 rokov.

Tabuľka 7: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Nitra, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	10	2	1	–	–
poslanci	145	41	9	9	0

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Komunálne voľby v Nitre zaznamenali veľké prekvapenie, kedy sa podarilo prekonať etablovaného primátora víťazstvom kandidáta, ktorý má 31 rokov a z hľadiska politickej príslušnosti sa jedná o nezávislého kandidáta. Mestské zastupiteľstvo Nitra tvorí 31 poslaneckých kresiel, z ktorých vo voľbách bolo zvolených deväť kandidátov vo veku do 35 rokov, pričom najmladší kandidát má 27 rokov. Zaujímavosťou je, že všetci zvolení poslanci sú apolitickí.

Tabuľka 8: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Nitra, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Roman Ágh, Ing., MBA	33	sales manažér	NEKA
2	Marek Hattas	31	riaditeľ kultúrneho centra	NEKA
3	Erik Král, Ing.	27	člen OZ	NEKA
4	Peter Mezei, Ing. arch. et Ing.	25	architekt a urbanista	NEKA
5	Oliver Pravda, JUDr.	31	právnik,	NEKA
6	Tomáš Jursa, Ing.	29	podnikateľ	NEKA
7	Dávid Moravčík, Ing.	30	stavebný inžinier	NEKA
8	Filip Barbarič, JUDr., MPH	30	právnik	NEKA
9	Michaela Hefková, Mgr.	28	projektová koordinátorka	NEKA

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Prešov

Ďalším v poradí piatym analyzovaným krajským mestom bol Prešov. Ako nám z tabuľky 9 vyplýva, celkový počet kandidátov na post primátora bol 7, z ktorých ani jeden kandidát nebol vo vekovej kategórii do 35 rokov. Čo sa týka kandidujúcich poslancov bolo 156, z ktorých vo veku do 35 rokov bolo 33.

Tabuľka 9: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Prešov, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	7	0	0	–	–
poslanci	156	33	10	2	8

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Na základe výsledkov komunálnych volieb v meste Prešov bolo z 31 poslaneckých kresiel mestského zastupiteľstva v siedmich obvodoch zvolených desať kandidátov vo veku do 35 rokov. Z hľadiska politickej príslušnosti zvolení poslanci sú podporovaní jednotlivými politickými stranami resp. subjektmi. Z celkového počtu zvolených poslancov sú dvaja nezávislí poslanci.

Tabuľka 10: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Prešov, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Zuzana Bednárová, RNDr., PhD.	33	vysokoškolská pedagogička	KDH, OĽANO, Nova
2	Jozef Demčák, Ing.	31	podnikateľ	NEKA
3	Lenka Kohániová, Ing.	35	finančná riaditeľka	KDH, OĽANO, Nova
4	Jaroslava Kutajová, Mgr.	35	odborná referentka	Smer – sociálna demokracia, SNS, Most – Híd
5	Vladimír Felbaba, Mgr.	29	právnik	KDH, OĽANO, Nova
6	Michal Džupin, Mgr.	32	politológ	KDH, OĽANO, Nova
7	Lukáš Anderko	25	manažér	KDH, OĽANO, Nova
8	Marcela Antolová, PhD.	32	personálna referentka	KDH, OĽANO, Nova
9	Martin Eštočák, JUDr.	29	Právnik	NEKA
10	Martin Lukáč, Ing.	32	ekonomický inžinier	KDH, OĽANO, Nova

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Trenčín

Šiestym analyzovaným krajským mestom v komunálnych voľbách 2018 bolo mesto Trenčín. Tabuľka 11 nám preukazuje údaje o jednotlivých kandidátoch. Mestská volebná komisia oficiálne zaregistrovala dvoch kandidátov na post primátora z ktorých ani jeden nespĺňa vekovú hranicu veku do 35 rokov. Zároveň bolo zaregistrovaných celkovo 99 kandidátov na post poslanca mestského zastupiteľstva, z ktorých 20 bolo vo veku do 35 rokov.

Tabuľka 11: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Trenčín, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	2	0	0	–	–
poslanci	99	20	7	5	2

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Mestské zastupiteľstvo v Trenčíne je tvorené 25 poslaneckými kreslami, ktoré po vyhlásení výsledkov komunálnych volieb bolo zvolených sedem poslancov vo veku do 35 rokov. Najmladší poslanec má 20 rokov, čo v porovnaní so všetkými siedmimi krajským mestami znamená, že mesto Trenčín má najmladšieho poslanca v mestskom zastupiteľstve. Z hľadiska politickej príslušnosti až na jedného poslanca sú všetci poslanci do 35 rokov nezávislými.

Tabuľka 12: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Trenčín, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Richard Ščepko, Ing.	34	projektový manažér	Progresívne Slovensko, Spolu-občianska demokracia, OKS
2	Šimon Žďárský, MUDr.	25	rehabilitačný lekár	NEKA
3	Dominik Gabriel	24	pracovník s mládežou	NEKA
4	Mária Machová, Bc.	31	riaditeľka materského centra	NEKA
5	Lukáš Ronec	31	fotograf	NEKA
6	Patrik Žák, B.S.B.A.	27	zástupca primátora	NEKA
7	Kamil Bystrický	20	študent	KDH

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Trnava

Predposledným a v poradí siedmym analyzovaným krajským mestom bolo mesto Trnava. Mestská volebná komisia zaregistrovala sedmičku kandidátov na post primátora mesta. V nami skúmanej vekovej hranici žiadnych z kandidátov ju nesplnil, čo znamená že v komunálnych voľbách nebol ani jeden kandidát vo veku do 35 rokov. Okrem kandidátov na post primátora bolo celkovo zaregistrovaných 155 poslancov do 31 miestneho mestského zastupiteľstva. Kandidátov vo veku do 35 rokov bolo 43.

Tabuľka 13: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Trnava, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	7	0	0	–	–
poslanci	155	43	14	14	0

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Komunálne voľby sa odohrávali v šiestich volebných obvodoch aj jednej miestnej časti. Na základe výsledkov komunálnych volieb bolo z celkového počtu zvolených 14 poslancov vo veku do 35 rokov. Z hľadiska politickej príslušnosti týchto 14 zvolených poslancov, všetci sú nezávislí poslanci.

Tabuľka 14: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Trnava, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Marcel Krajčo, Bc.	30	online špecialista	NEKA
2	Andrej Farkaš, Ing.	27	programátor	NEKA
3	Matej Lančarič, Mgr.	33	zástupca primátora Trnavy	NEKA
4	Peter Šujan, Ing.	33	investičný manažér	NEKA
5	Vladimír Ekhardt, Ing.	35	informatik	NEKA
6	Juraj Fuzák	34	dátový analytik	NEKA
7	Emanuel Grónský	35	informatik	NEKA
8	Eduard Guniš, Mgr.	33	manažér	NEKA
9	Ľubica Horváthová, Mgr.	33	administrátor europrojektov	NEKA
10	Ľuboš Kollár, Mgr.	31	obchodný riaditeľ	NEKA
11	Šimon Štefunko, PhDr.	27	manažér	NEKA
12	Stanislav Hric, Mgr.	35	riaditeľ materskej školy	NEKA
13	Adam Peciar	31	mechanik	NEKA
14	Tatiana Vavrová, Mgr.	31	logistika	NEKA

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Žilina

Posledným ôsmim analyzovaným krajským mestom v komunálnych voľbách do orgánov samosprávy 2018 bolo mesto Žilina. Celkový počet kandidátov na post primátora bolo 7 z ktorých jeden kandidát bol vo veku do 35 rokov. O post poslancov mestského zastupiteľstva sa uchádzalo 150 kandidátov. Títo kandidáti bojovali o 31 poslaneckých kresiel mestského zastupiteľstva. Z celkového počtu bolo 28 kandidátov vo veku do 35 rokov, pričom najmladší kandidát mal 18 rokov.

Tabuľka 15: Prehľad kandidátov a zvolených kandidátov v meste Žilina, 2018

	Celkový počet kandidátov	Kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	Zvolení kandidáti vo veku do 35 rokov	
				NEKA	Politická strana
primátor	7	1	0	–	–
poslanci	150	28	6	5	1

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Počet členov nového mestského zastupiteľstva v novom funkčnom období bolo vo veku do 35 rokov zvolených 6 z 31 členného mestského zastupiteľstva. Z hľadiska politickej príslušnosti len jeden poslanec je s politickou príslušnosťou zvyšných päť poslancov nemá politickú príslušnosť. Najmladší poslanec má 26 rokov.

Tabuľka 16: Zoznam zvolených poslancov do mestského zastupiteľstva v meste Žilina, 2018

P.č.	Meno a Priezvisko	Vek	Profesia	Príslušnosť
1	Marek Richter, Mgr., PhD.	31	programový manažér	NEKA
2	Vladimír Randa, Mgr.	35	riaditeľ združenia	NEKA
3	Dominik Hriník, Mgr.	26	učiteľ	NEKA
4	Martin Kapitulík, Ing.	32	ekonóm	NEKA
5	Denis Cáder, Mgr.	27	manažér	NEKA
6	Martin Petrík, Ing.	35	manažér projektov	SMER – sociálna demokracia

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR

Záver

Rozvoj lokálnej demokracie je úzko prepojený s komunálnymi voľbami. Jednotliví členovia reprezentujúci kolektívny zastupiteľský orgán sú priamymi vykonávateľmi politickej moci, ktorá priamo ovplyvňuje rozvoj miestnej samosprávy. Realizovaním pasívneho volebného práva každý občan prispieva k rozvoju lokálnej demokracie, či rozvoju svojej samosprávy. Miera uplatňovania pasívneho volebného práva sa vyznačuje aj záujmom o post člena zastupiteľského orgánu.

Komunálne voľby resp. voľby do orgánov samosprávnych krajov priniesli zaujímavé skutočnosti. Asi najväčšia súvisí s nárastom nezávislých kandidátov. Vo voľbách v roku 2018 bolo celkovo 1232 nezávislých kandidátov, čo je v porovnaní s voľbami konanými v roku 2014 nárast o viac ako 100 kandidátov. Celkovo politická príslušnosť v komunálnych voľbách nie je pre kandidátov aj samotných voličov prítlačivým fenoménom, čo sa odzrkadlilo aj v zložení jednotlivých mestských zastupiteľstiev. Vo väčšine prevládajú práve nezávislí kandidáti. V meste Trnava a v meste Nitra sú všetci zvolení poslanci vo veku do 35 rokov nezávislými. Aj z celkového hľadiska môžeme vidieť, že mladí ľudia skôr preferujú apolitickosť pred straníckou príslušnosťou. Celkovo bolo v mestských zastupiteľstvách ôsmich krajských miest zvolených 71 poslancov vo veku do 35 rokov čo predstavuje 26,69 % podiel všetkých poslancov v mestských parlamentoch. Zo 71 poslancov bolo 25 poslancov s politickou príslušnosťou, čo potvrdzuje záujem kandidovať ako nezávislí. Veľkým prekvapením boli výsledky volieb v meste Nitra, kde sa primátorom stal kandidát vo veku do 35 rokov, ktorý vyhral v súboji s etablovaným primátorom. Z profesijného hľadiska zvolení poslanci vykonávajú funkciu ako lekár, projektový manažér, právnik, učiteľ, pracovník samosprávy, fotograf, študent, člen občianskeho združenia, informatik, obchodný riaditeľ, inžinier, mechanik, dátový analytik, historik, pracovník s mládežou, politológ, programátor, podnikateľ či architekt. Tieto profesie nám zároveň indikujú rôzny charakter záujmu mladých ľudí, čo môže mať pozitívny efekt na rozvoj miestnej samosprávy.

V súvislosti s komunálnymi voľbami do orgánov miestnej samosprávy môžeme konštatovať, že komunálne voľby pre mladých ľudí sú prítlačivými, majú záujem a motiváciu podieľať sa na rozvoji lokálnej demokracie v podobe riadenia a výkonu miestnych samospráv. Svojim prístupom, myšlienkami a víziami majú k tomu predpoklad. Predpokladáme, že v najbližšom období bude podiel a trend v kontexte záujmu mladých ľudí o tieto pozície narastať.

Literatúra

- BÚŠIK, J. 2005 Reformné procesy v štátnej správe. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky otvorené otázky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava: EUBA, 2005. ISBN 80-7144-140-6.
- BZDILOVÁ, R. – EŠTOK, G. – ONUFRÁK, A. 2015. *Politická participácia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 150 s. ISBN: 978-80-8152-247-1.
- DAHL, R.A. 1995. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing 1995. 349 s.
- GBÚROVÁ, M. a kol. 2015. *K problematike spravodlivosti a rovnosti v kontexte občianskej spoločnosti*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 154 s. ISBN: 978-80-8152-387-8.
- GBÚROVÁ, M. a kol. 2015 a. *Základy politológie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 146 s. ISBN: 978-80-8152-336-6.
- GBÚROVÁ, M. – KOZIAK, T. – DOBIAŠ, D. 2015. *Výbrané kapitoly z dejín sociálno-politického myslenia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 112 s. ISBN: 978-80-8152-279-6.
- HOWARD, R. 2004. Media+Elections: An Elections Reporting Handbook. In: Gbúrová, M. kol. 2015. *Základy politológie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 146 s. ISBN: 978-80-8152-336-6.
- PRZEWORSKI, A. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: University Press, 2010. 200 s. ISBN 978-0521140119.
- SISK, T. 2001. *Democracy at the local level: The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management and governance*. Stockholm: International IDEA, 2001. 238 s. ISBN 91-89098-73-0.
- KOVÁČIK, V. 2017. Of quality in public administration, public affairs and public policy education. In: *Annual Conference Faculty of Social Sciences UCM Trnava: Public Administration: Conference Proceeding*. Trnava: The Faculty of Social Sciences University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, 2017. ISBN 978-80-8105-866-0, S. 155–168.
- KREJČÍ, O. 1997. Medzinárodná politika. In: Gbúrová, M. a kol. 2015. *K problematike spravodlivosti a rovnosti v kontexte občianskej spoločnosti*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 154 s. ISBN: 978-80-8152-387-8.
- MARSHALL, T. H. 1991. Citizenship and Social Class. In: Gbúrová, M. a kol. 2015. *K problematike spravodlivosti a rovnosti v kontexte občianskej spoločnosti*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 154 s. ISBN: 978-80-8152-387-8.
- REHŮŽEK M. 1997. *Právo účasti občanov a správe vecí verejných*. Bratislava: Veda, 1997, 149 s. ISBN 978-80-224-0531-0.
- ROUSSEAU, J. J. 2010. *O pôvode a príčinách nerovnosti medzi ľuďmi*. Bratislava: Vydavateľstvo Spolok slovenských spisovateľov, 2010. 128 s. ISBN 978-80-8061-429-4.
- SCRUTON, R. 1990. Slovník politického myšlení. In: Gbúrová, M. a kol. 2015 a. *Základy politológie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 146 s. ISBN: 978-80-8152-336-6.
- Štatistický úrad SR [cit.10.11.2018]. Dostupné na internete: <www.statistics.sk/>.
- Voľby do orgánov samosprávy obcí 2018 [cit.11.11.2018]. Dostupné na internete: <<http://volbysr.sk/sk/>>.
- Zákon 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.

12. ZEFEKTÍVNENIE VOLEBNÉHO SYSTÉMU PRE VOĽBY STAROSTOV/PRIMÁTOROV A PREDSEDŮV VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV V PODMIENKACH SR

V podmienkach Slovenskej republiky sa pre voľbu starostu/primátora (ďalej len „starosta“) a predsedu vyššieho územného celku (ďalej len „VÚC“) tzv. župana, uplatňuje väčšinový volebný systém s jednokolovou voľbou, pričom je dôležité poznamenať, jednokolovú voľbu na rozdiel od voľby starostov považujeme za nówum na úrovni regionálnej samosprávy, nakoľko nebola zaužívaná pre voľby predsedov VÚC. Skôr ako budeme reflektovať súčasný samosprávny volebný mechanizmus s dôrazom na vysvetlenie okolností, ktoré viedli k zmene dvojkolovej na jednokolovú voľbu predsedu VÚC a vyhodnotíme konzekvencie implementovanej zmeny, zameriame sa na teoretické objasnenie väčšinového volebného systému, ktorý je determinovaný hlavne britsko-americkou skúsenosťou, pričom je založený na predpoklade, že nositelia moci žijúci v jednotlivých častiach krajiny nemajú totožné ale diferentné preferencie, ktoré v línii nepriamej (tzn. zastupiteľskej) demokracie budú najlepšie reprezentovať tí zástupcovia, voči ktorým občania prejavia potrebnú mieru dôvery a ktorí sa budú za výkon svojho mandátu priamo zodpovedať občanom. Heywood zdôrazňoval, že väčšinový volebný systém napomáha veľkým politickým stranám, keďže väčšinou je percento kresiel väčšie ako samotný zisk voličských hlasov, čo smeruje k možnosti zostavenia jednofarebnej vlády bez potreby hľadania koalíčných partnerov. Následne sa po definovaní väčšinového volebného systému s akcentom na jeho účinky, zameriame na návrhy zefektívnenia volebného systému uplatňovaného na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy pre voľbu starostu a predsedu VÚC a to konkrétne v kontexte argumentácie o zavedení alternatívneho hlasovania ako špecifickej varianty väčšinového volebného systému, ktorý si nevyžaduje druhé kolo volieb, ale víťaz v porovnaní so súčasným mechanizmom fungovania disponuje vyššou legitimitou.

12.1 Podstata, volebné techniky a účinky väčšinového volebného systému

Podstata väčšinového volebného systému spočíva v prideľovaní mandátov víťazom, pričom v prípade ak ide o viacmandátové volebné obvody, nie je ambíciou deliť mandáty v pomere podľa počtu získaných voličských hlasov, nakoľko substanciálnym kritériom je väčšina, ktorá môže byť relatívna, t. j. jednoduchá väčšina alebo absolútna. Z uvedeného vyplýva, že môžeme rozlišovať medzi relatívnym väčšinovým volebným systémom a väčšinovým volebným systémom, ktorý je absolútny.

1. Väčšinový volebný systém – jednokolový

Relatívne väčšinový volebný systém predstavuje alternatívu s najjednoduchšie dosiahnuteľnou väčšinou, keďže politická súťaž sa zvyčajne realizuje v jednomandátových volebných obvodoch, v ktorých vyhráva kandidát s najväčším ziskom voličských hlasov, pričom nemusí ísť o nadpolovičnú väčšinu. Jednoducho povedané, mandát získava kandidát s najvyšším počtom hlasov oproti ostatným súperom. Tento typ volebného systému, v anglofónnej literatúre nazývaný aj ako „*First past the post system*“, ktorý sa riadi pravidlom jednoduchej väčšiny uplatňovanej v jednomandátových volebných obvodoch, je typický pre dolnú komoru (snemovňu) britského parlamentu. Pri voľbách je krajina rozdelená na rovnako veľké jednomandátové volebné obvody, ktorých počet je totožný s počtom zástupcov (poslancov), ktorí majú obsadiť kreslá, pričom v každom obvode vyhráva ten, kto získal najviac platných hlasov. Uvedený typ volebného systému prináša úspech pre politickú stranu, ktorej reprezentanti získali najvyššiu podporu vo väčšom počte volebných obvodov na rozdiel od reprezentantov iných politických strán, čo môže vyvolať aj takú situáciu, kedy politické zoskupenie, napriek tomu, že v rámci celoštátnej úrovne dosiahlo nižšiu mieru voličskej priazne ako druhá politická strana v poradí, získa viac mandátov, a teda obsadí viac kresiel. Z uvedeného vyplýva, že jeho konzekvenciou sú „*disproporčné volebné výsledky, kedy silné strany bývajú nadreprezentované a slabé naopak. Za priaznivých podmienok vedie k etablovaniu systému dvoch strán – bipartizmu, ktoré sa striedajú pri moci*“ (Novák., Lebeda a kol., 2004, s.23).

Istou obdobou systému „*First past the post*“, je tzv. blokové hlasovanie – „*Block vote*“, ktorého primárna disparita v porovnaní s „*First past the post*“ spočíva výlučne vo voľbe viacerých poslancov v danom obvode, ktorých počet však v praxi nebýva príliš vysoký. V prípade ak by sa jednalo o päťmandátový volebný obvod, volič by disponoval piatimi hlasmi, ktoré by mal právo prideliť jednotlivým kandidátom bez možnosti kumulácie hlasov, čo znamená, že každému kandidátovi by mohol udeliť len jeden hlas. Logika fungovania je teda jednoduchá, nakoľko každý volič disponuje a odovzdáva len toľko hlasov, koľko poslancov má byť v danom obvode zvolených, čo implikuje podstatný rozdiel od systému „*First past the post*“, nakoľko víťazom nie je len jeden kandidát, ale prvých „X“ najúspešnejších kandidátov v závislosti od veľkosti volebného obvodu. Dôležité je tiež vyzdvihnúť, že pomer obdržaných hlasov, resp. vzniknuté niekoľkonásobné rozdiely medzi úspešnými kandidátmi nie sú rozhodujúce, pretože môže nastať situácia, kedy v poradí prvý najúspešnejší kandidát získa napr. štvornásobne vyšší počet hlasov ako posledný úspešný, avšak v zásade získa každý z nich jeden rovnaký mandát (Chytilík a kol. 2009).

Modifikovanou verziou blokového hlasovania, ktoré patrí medzi väčšinové techniky je kumulované hlasovanie – „*Cumulative vote*“, podobajúce sa systému neobmedzeného hlasovania, ktoré ako už zo samotného názvu vyplýva, dáva voličom možnosť svoje hlasy kumulovať v prospech menšieho počtu kandidátov, než má byť v danom volebnom obvode zvolených, tzn., že volič môže jednoducho prideliť viac hlasov výlučne jednému kandidátovi, ale stále disponuje len toľkými hlasmi, koľko mandátov sa má prerozdeliť, čo neplatí v prípade ďalšej modifikácie, ktorou je bodové hlasovanie, pri ktorom má volič vyšší počet hlasov než je počet poslancov, ktorí majú byť zvolení v danom obvode. Či už sa jedná o kumulované hlasovanie alebo bodové hlasovanie ako väčšinové techniky, ich spoločným znakom je, že sa v praxi nevyužívajú.

Inou alternatívou relatívneho väčšinového (jednokolového) volebného systému je stráncke blokové hlasovanie – „*Party block vote*“, ktoré sa so svojimi silne disproporčnými účinkami tiež zaraďuje do radu väčšinových volebných techník vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom na rozdiel od ostatných, volič disponuje jedným hlasom, ktorý odovzdáva kandidátnej

listine, čo jasne vypovedá o tom, že volič nevyberá medzi konkrétnymi kandidátmi, ale kandidátmi listinami politických strán. Akési podobnosti s pomerným volebným systémom sa v danom momente končia, nakoľko striktnosť väčšinového princípu sa tu prejavuje získaním všetkých mandátov víťaznou kandidátnou listinou a to aj v prípade ak nedosiahne absolútnu väčšinu. Tento variant väčšinového volebného systému, pri ktorom sa mandáty neprerozdeľujú pomerne medzi jednotlivé politické strany sa využíva napr. v Singapure, Libanone, alebo v Tunisku.

Za účelom sumarizácie účinkov relatívneho väčšinového volebného systému (First past the post), pri ktorom je krajina rozdelená na rovnako veľké jednomandátové obvody, v ktorých vyhráva kandidát s najvyšším počtom platných hlasov, porovnávame jeho výhody a nevýhody:

Výhody:

- Volebný systém kreuje jasnú väzbu medzi reprezentantmi (zástupcami) a voličmi a zabezpečuje tak plnenie úloh a povinností vo vzťahu k nositeľom moci.
- Podporuje formovanie silnej, účinnej, akcieschopnej a stabilnej vlády, ktorá smeruje k politike reálnych sľubov (jednofarebné vlády len málokedy skolabujú).
- Zabraňuje fragmentácii politických strán, chráni pred extrémistickými formáciami.
- Napomáha bipartizmu – dvojstraníckemu formátu, ktorý predpokladá alternáciu dvoch veľkých politických strán pri moci.

Nevýhody:

- Zvýhodňuje predovšetkým veľké politické strany, deformuje volebné výsledky (systém premárni množstvo odovzdaných hlasov či už v prospech neúspešných alebo úspešných kandidátov nad rámec jednoduchej väčšiny).
- Racionálne hlasovanie – kedy voliči kalkulujú s možnými konzekvenciami väčšinového volebného systému, a preto podporia len jednu z dvoch silných strán, aby ich hlas neprepadol.
- Takýmto spôsobom zvolení reprezentanti nemusia proporcionálne reprezentovať a zastupovať skutočnú mienku v krajine.
- Volebný systém skresľuje voličské preferencie a neumožňuje presadenie potencionálne menšinových politických zoskupení.

Medzi väčšinové volebné techniky aplikované vo viacmandátových volebných obvodoch zaradujeme: blokové hlasovanie, kumulované hlasovanie, bodové hlasovanie, stranické blokové hlasovanie: „*V tomto prípade je základnou podmienkou pre zaradenie medzi väčšinové systémy pravidlo, podľa ktorého môže volič disponovať prinajmenšom takým počtom hlasov, ktorý sa rovná počtu volených kandidátov, alebo je väčší*“ (Novák., Lebeda a kol., 2004, s.24). Niektorí autori ich zaradujú medzi menej obvyklé väčšinové techniky a kumulované hlasovanie napr. podľa Chytila patrí medzi semiproporčné volebné systémy.

2. Absolútne väčšinový volebný systém

Podobne ako v prípade väčšinového jednokolového volebného systému aj volebný systém absolútnej väčšiny je postavený na majoritnom princípe, v zmysle ktorého víťaz berie všetko, avšak podstatnou disparitou je to, že získanie mandátu vo volebnom obvode je podmienené absolútnou väčšinou hlasov, tzn. 50 % plus 1, a teda k víťazstvu nepostačuje byť prvý a získať viac hlasov v porovnaní s ostatnými, ale získať viac hlasov v porovnaní so všetkými ostatnými kandidátmi dokopy. Vo všeobecnosti existujú dve varianty, akým spôsobom je možné pomocou volebného

systému zabezpečiť nadpolovičnú väčšinu pre víťazného kandidáta a to je dvojkolová voľba resp. hlasovanie a alternatívne hlasovanie ako „*jednokolová alternatíva princípu absolútnej väčšiny*“ (Novák, Lebeda a kol., 2004, s.25). Tento systém síce „*rovnako vytvára neproporcionálne zastúpenie (voličov) veľkých a malých politických strán, ale na rozdiel od systému relatívnej väčšiny vznikajúca disproporcionalita vykazuje odlišnú kvalitu, danú požiadavkou absolútnej väčšiny*“ (Prorok, Lisa, 2009, s. 198).

Dvojkolové hlasovanie automaticky neznamená nutnosť konania druhého kola, v prípade ak niekto z kandidátov získa v prvom kole absolútnu väčšinu, čo je ale v praxi zriedkavá situácia. Ak podmienka zisku nadpolovičnej väčšiny nie je v prvom kole splnená, vyhlasuje a uskutočňuje sa druhé kolo, v ktorom súťaží užší okruh kandidátov. Počet kandidátov z prvého kola, ktorí vstupujú do druhého kola je dôležitým determinantom, nakoľko v závislosti od toho rozlišujeme medzi:

- Uzavretým dvojkolovým systémom (tzv. prezidentský dvojkolový systém), ktorého nastavenie limituje počet kandidátov v druhom kole len na dvoch najúspešnejších z prvého kola, čím sa zabezpečuje zisk nadpolovičnej, teda absolútnej väčšiny pre jedného z nich.
- Otvoreným dvojkolovým systémom (tzv. parlamentný dvojkolový systém), ktorý na rozdiel od uzavretého systému nemá stabilne definovaný počet kandidátov postupujúcich do druhého kola a k zisku mandátu sa nevyhnutne nevyžaduje nadpolovičná väčšina hlasov, nakoľko tu postačuje relatívna väčšina. Dôvodom pre participáciu viacerých kandidátov v druhom kole volieb je percentuálne stanovená minimálna hranica pre uchádzanie sa o mandát v druhom kole, ktorá môže byť rôzna. Klasickým učebnicovým príkladom sú francúzske reálie a to konkrétne voľby do Národného zhromaždenia, kde do druhého kola postupuje každý, kto v prvom kole získal aspoň 12,5 % hlasov.

V prípade väčšinového volebného systému dvojkolového možno identifikovať nasledovné výhody a nevýhody:

Výhody:

- Prvé kolo plní funkciu redukcie, selekcie a sprehľadňovania, pričom druhé kolo plní funkciu skutočnej voľby – elekcie (Sartori, 2001). „*Prvé kolo umožňuje, aby volič hlasoval „srdcom“ a podporil tak kandidáta, ktorého skutočne podporuje a druhé „hlavou“ v prospech „menej zlého“*“ (Heywood, 2008, s. 301).
- Keďže víťazstvo kandidáta je podmienené ziskom absolútnej väčšiny hlasov, musí sa stať prítiažlivý pre čo možno najširšiu verejnosť.
- Možnosť kreovania silnej a stabilnej vlády – systém nie je odkázaný na koalíčné dohody a podporu ďalších politických strán.

Nevýhody:

- Napriek tomu, že ide o typ volebného systému, ktorý je v porovnaní s „*First past the post*“ pomernejší, skresľuje preferencie voličov.
- Konanie druhého kola je z ekonomického hľadiska finančne náročnejšie a môže byť „útokom na voličskú trezivosť,“ či samotnú participáciu voličov na druhom kole volieb (Sartori, 2001).

12.2 Zmena dvojkolovej voľby na jednokolovú pre voľby predsedu VÚC

Významnou zmenou v kontexte regionálnych volieb 2017 bolo zavedenie jednokolovej voľby predsedov VÚC, ktorá nahradila doposiaľ zaužívanú dvojkolovú voľbu, tzn., že v zmysle doposiaľ platného právneho poriadku, ak žiadny z kandidátov na predsedu samosprávneho kraja nezískal v 1. kole nadpolovičnú väčšinu platných hlasov, tak sa uskutočnilo druhé kolo, do ktorého postúpili dvaja kandidáti, ktorí v 1. kole získali najviac hlasov. Zmenu voľby predsedov samosprávneho kraja, ktorí sa poslednýkrát volili dvojkolovou voľbou v regionálnych voľbách 2013, iniciovali koalíční poslanci, pričom napriek prezidentovmu nesúhlasu, parlamentom schválený zákon mení tento dvojkolový systém na jednokolový, v zmysle ktorého sa predsedom samosprávneho kraja stáva ten z kandidátov, ktorý získa najviac platných hlasov. Uvedené konštatovanie naznačuje nesúhlasné stanovisko prezidenta k zrušeniu dvojkolovej voľby, ktorý vrátil NR SR na opätovné prerokovanie dve novely volebného kódexu (zákon č. 180/2014 Z. z.), ktoré parlament prijal 2. februára 2017.

1. Prvá sa týkala jednokolovej voľby. Prezident SR A. Kiska vrátil NR SR poslanecký návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z o podmienkach výkonu volebného práva. V rámci uvedeného tak vrátil parlamentom schválený zákon, ktorý mení dvojkolový systém na jednokolový, v zmysle ktorého sa predsedom samosprávneho kraja stáva ten z kandidátov, ktorý získa najviac platných hlasov.

Argumentácia predkladateľov na potrebné zmeny sa dotýkala:

- Praktické skúsenosti podľa predkladateľa preukázali, že voliči sú motivovaní zúčastniť sa skôr prvého kola volieb, v ktorom volia aj poslancov do zastupiteľstva samosprávneho kraja. Účasť v druhom kole býva enormne nízka, preto voľby v tomto prípade nie sú úplným odrazom vôle voličov.
- Druhý rozmer je ekonomický, nakoľko štát na realizáciu druhého kola vynakladá nezanedbateľné finančné prostriedky (napr. v roku 2013 sa druhé kolo voľby na predsedu VÚC konalo až v 5 krajoch a ak by sa nekonalo, podľa navrhovateľov a sympatizantov jednokolovej voľby by sa ušetrilo 2,4 milióna eur).

Áká bola reakcia prezidenta na uvedené? Prezident uplatnil svoje právo veta a konštatoval, že nízka volebná účasť je všeobecným problémom tohto typu volieb, o ktoré občania v porovnaní s prezidentskými voľbami, či parlamentnými prejavujú nízky záujem. Tento problém je ale potrebné vnímať komplexne v rámci regionálnych volieb, pretože sa neviaže len na druhé kolo. Demonštrovať to môžeme na predchádzajúcich voľbách:

- v roku 2013: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 20,11 %
- v roku 2009: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 22,9 %
- v roku 2005: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 18,02 %

V kontexte finančnej úspory vyplývajúcej zo zrušenia druhého kola volieb (vo výške 2,4 miliónov eur) prezident argumentoval tým, že v demokratickej spoločnosti, založenej na tom, že občan si prostredníctvom rôznych druhov volieb uplatňuje svoje v čl. 30 Ústavy garantované právo voliť a byť volený, nemôže byť samotná finančná úspora primárnym argumentom pre zmenu volebných pravidiel (potom by sa väčšie úspory dali dosiahnuť, ak by sa voľby do samosprávnych krajov konali raz za desať rokov).

Podľa prezidenta schválený zákon oslabuje úroveň slobodnej súťaže politických síl vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, a preto vetoval tento návrh s aspiráciou na potrebu vypustiť ustanovenia zavádzajúce jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov.

2. Druhá sa týkala utvárania okrskových komisií. V nadväznosti na jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov a s cieľom ušetriť finančné prostriedky na uskutočnenie voľby (najmä na odmeny členov volebných komisií) bola schválená zákonná úprava o vykonaní volieb do orgánov samosprávy v jeden deň. Inak povedané, druhá novela volebného kódexu tak upravovala zloženie a činnosť okrskových volebných komisií pri voľbách do orgánov samosprávy miest a obcí a orgánov samosprávnych krajov, konajúcich sa v jeden deň. Keďže prezident vrátil parlamentu zákon zavádzajúci jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov (s pripomienkami, aby ostala zachovaná dvojkolová voľba) v prípade dvojkolovej voľby by ustanovenia obsiahnuté v tejto novele volebného kódexu boli nevykonateľné. Preto navrhol NR SR, aby zákon neprijala ako celok.

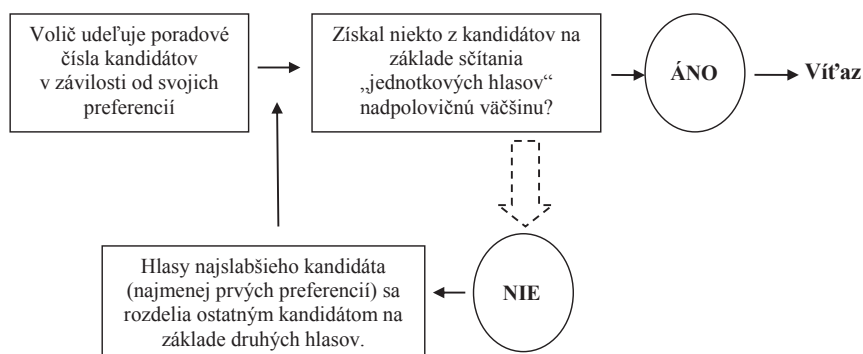
Sumarizáciou uvedeného tak konštatujeme, že prezident SR vrátil NR SR na opätovné prerokovanie dve novely volebného kódexu (zákon č. 180/2014 Z. z.), čím oprávnenne využil svoje právo suspenzívneho veta, ktoré NR SR môže prelomiť ak dôjde k opätovnému schváleniu zákona absolútnou väčšinou všetkých poslancov (min. 76 poslancov). V prípade, ak po opätovnom prerokovaní NR SR schváli zákon aj napriek pripomienkam prezidenta a prezident SR zákon nepodpíše, tak sa zákon vyhlási aj bez podpisu prezidenta, tak ako to stanovuje čl. 87 Ústavy SR v piatej hlave. To sa stalo aj v tejto situácii, kedy poslanci prelomili prezidentove veto 80 hlasmi, čím nadobudla účinnosť jednokolová voľba predsedov VÚC.

V danom kontexte je potrebné zdôrazniť, že „*opozičné strany SaS a OĽaNO sa neprikláňali k jednokolovej voľbe predsedov vyšších územných celkov, a naopak boli presvedčené, že jednokolová voľba je výhodná pre kandidátov extrémistických strán*“ (Kováčová, E., 2018, s. 136). SaS ďalej argumentovala, že zrušenie dvojkolovej voľby je vážny negatívny zásah do formovania demokratickej spoločnosti. „*Dvojkolová voľba je v demokratickom svete osvedčená cesta, ako sa dopracovať k dvom kandidátom s najväčšími šancami na zvolenie bez toho, aby bola vo volebnej súťaži hrubo potlačená názorová pluralita a ideologická pestrosť. Dvojkolovou voľbou sa zvyšuje reprezentatívnosť volebného výsledku a v konečnom dôsledku sa eliminujú kandidáti z okraja politického spektra. Jednokolová voľba im, naopak, nahráva*“ (Jednokolová voľba predsedov VÚC je nebezpečná, varuje Klus, 2016).

12.3 Podstata alternatívneho hlasovania

Či už hovoríme o uzavretom alebo otvorenom dvojkolovom systéme, v oboch prípadoch platí, že voliči sa musia zúčastniť volieb dvakrát. To sa ale netýka volebného systému alternatívneho hlasovania, ktorý je špecifickou a v praxi málo zaužívanou variantou väčšinového volebného systému s absenciou druhého kola hlasovania. Je charakteristický predovšetkým pre voľbu 150-člennej dolnej komory austrálskeho parlamentu. Ide o pomerne zložitý preferenčný volebný systém, krejúci víťaza s absolútnou väčšinou hlasov, pri ktorom volič v jednomandátových volebných obvodoch udeľuje preferencie kandidátom a to buď jednu, alebo toľko, koľko je kandidátov na listine, čo však neznamená, že volič má viac ako jeden hlas a možno konštatovať, že ide o „*mnohonásobnú voľbu jednorazovým aktom*“ (Chytilík a kol. 2009, s. 127). Následne dochádza

k procesu sčítania, kedy sa za účelom rozdelenia mandátov najprv sčítavajú prvé preferencie (tzv. jednotkové hlasy), pričom víťazí kandidát, ktorý po sčítaní v danom volebnom obvode získal nadpolovičnú väčšinu hlasov. V prípade nenaplnenia podmienky absolútnej väčšiny, proces pokračuje metódou postupného vyradovania (presnejšie vyškrtávania) kandidátov v závislosti od toho, kto obdržal najmenší počet prvých preferencií, čo v praxi znamená, že dochádza k odstraňovaniu najslabšieho kandidáta a jeho hlasy sa rozdelia a distribuujú ostatným kandidátom na základe druhých hlasov. Táto procedúra pokračuje až do momentu, pokiaľ sa kandidátovi nepodari získať vyžadovanú, nadpolovičnú väčšinu hlasov (Chytilík a kol., 2009).



B. Reilly definuje päť primárnych znakov systému alternatívneho hlasovania (Reilly, 2004):

1. Kreovanie víťazov s nadpolovičnou väčšinou (*majority victories*), čo je pozitívny atribút, v porovnaní so systémom First past the post, nakoľko víťazstvo má silnejšiu legitimitu. K silnejšej väčšine dopomáha samotný mechanizmus hlasovania, pričom v prípade prerozdelenia hlasov z druhých a ďalších preferencií si najpriateľnejší kandidát zabezpečuje viac hlasov. Podstatne výraznejšiu väčšinu možno očakávať ak v systéme absentuje podobne preferovaný kandidát.
2. Agregácia záujmov (*aggregating common interests*) je druhou charakteristikou, ktorej by táto jednokolová alternatíva princípu absolútnej väčšiny mala napomáhať a to vo volebných obvodoch, v ktorých sa kandidáti 2 politických zoskupení spoja proti reprezentantovi tretej politickej strany, ktorý môže inklinovať k extrémistickým vyjadreniam a postojom.
3. Efektívne zabráňovanie štiepeniu hlasov (*vote-splitting*) je neprehliadnuteľným účinkom alternatívneho hlasovania a to predovšetkým v krajinách kde jedna z politických strán, ktorá je tradičným aktérom stranického spektra stráca voličskú podporu z dôvodu kreovania novej politickej strany, ktorá vo vzťahu k nej zaujala extrémnejšie stanovisko a tým ju oslabil. Procedúra hlasovania by mala smerovať k postupnému potláčaniu extrémistických politických formácií. Príčinou je práve postrádanie dostatočnej voličskej podpory nevyhnutnej pre postup do ďalšieho prerozdelenia hlasov. Preto za cieľom zabezpečiť čo najakceptovanejšieho kandidáta odovzdajú oprávnení nositelia moci (volíči) ich druhé preferencie, síce podobnej, ale mierne radikálnej strane.
4. Poskytnutie sofistikovanejších informácií o postojoch a názoroch (preferenciách) nositeľov moci, čo podporuje ambície vyjednávať medzi stranami a to práve z toho dôvodu, že jednotlivé strany sú si vedomé preferencií voličov v úplnom rozsahu.

5. Preferenčná výmena (*preference swapping*) ako prostriedok pre podporu príležitostí na rokovanie medzi dvomi súpermi a priamy prediktor centristickej formy politickej súťaže a umiernennej politiky.

V prípade systému alternatívneho hlasovania ako špecifickej varianty väčšinového volebného systému s absenciou druhého kola hlasovania, medzi hlavné výhody a nevýhody zaradujeme napr.:

Výhody:

- Pravidlo „*majority rule*“ – víťazstvo má väčšiu legitimitu.
- Nárast tzv. efektívnych hlasov (*effective votes*) – to sú tie, ktoré sú potrebné k zisku mandátu. V danom kontexte A. Douglas zdôrazňuje, že napriek rovnakému nastaveniu absolútne väčšinového volebného systému a systému alternatívneho hlasovania v tom zmysle, že obidva zabezpečujú minimálne 51 % efektívnych hlasov, v prípade alternatívneho hlasovania možno predpokladať ešte silnejšie víťazstvá, čo priamo súvisí s vyššou legitimitou mandátu.
- Redukcia tretích strán (*elimination of spoilers*): Douglas vysvetľuje, že strany tohto typu, ktoré sú svojou profiláciou príbuzné tzv. tradičným stranám budú eliminované v niektorej z distributívnych fáz, ktoré predchádzajú finálnej etape a hlasy tak získa tradičná strana.
- Nárast počtu úprimných hlasov (*more sincere votes*): *V komparácii s väčšinovým volebným systémom je silnou stránkou alternatívneho hlasovania prejavenie skutočnej podpory bez premárnenia hlasov aj vo vzťahu ku kandidátom, ktorí na prvý pohľad nemajú šancu uspieť. Premárneniu hlasov zabráňuje mechanika hlasovania, nakoľko dochádza k distribúcii preferencií v ďalších sčítaniach.*
- Možnosť voľby zo širšieho okruhu kandidátov, čo je podľa Douglasa determinované práve elimináciou množstva premárnených hlasov a tretích strán.
- Ekonomické hľadisko: hlasovanie je lacnejšie, dochádza k šetreniu výdavkov v súvislosti s absenciou druhého kola hlasovania.
- Nepreferovanie negatívnych kampaní: V záujme neprísť o druhé, či tretie preferenčné hlasy, kandidáti upustia od spôsobu ostrého vyhraňovania sa voči súperom formou negatívnych kampaní.

Nevýhody:

- Volebný systém je vzdialený voličom, tzv. cudzosť pre voličov (*unfamiliarity to voters*), náročnosť pochopenia mechaniky hlasovania a účinkov alternatívneho hlasovania pre voličov.
- Administratívna náročnosť v zmysle ručného spravovania hlasovacích lístkov – riešením by mohlo byť elektronické hlasovanie cez počítač.
- Systém nezabezpečuje väčšinu všetkých hlasov, nakoľko sa limituje len na tzv. „*continuing votes*“ teda pokračujúce hlasy, čoho konzekvenciou môže byť, že víťaz nezíska podporu väčšiny voličov, ale len hlasov, ktoré ovplyvnili finálne kolo distribúcie. K uvedenej situácii môže dôjsť v prípade ak voliči neudelia dostatok preferencií a ich hlasy sú tak vyradené ešte pred tým ako by mali ovplyvniť výber.

12.4 Súčasný volebný systém a dôvody pre implementáciu alternatívneho hlasovania

Vychádzajúc z dnešného nastavenia volebného systému pre voľby starostu, možno oproti evan-tuálnemu alternatívne hlasovaniu konštatovať, že sa jedná o typ volebného systému, ktorý je jednoduchý, pre voliča ľahko uchopiteľný, zrozumiteľný. Nevyžaduje si realizáciu druhého kola volieb ani zisk nadpolovičnej väčšiny platných hlasov pre víťaza. Za účelom starostovských vo-lieb, v prípade ktorých má právo uplatniť pasívne volebné právo¹ každý občan SR a aj cudzinec, ktorý má na území obce/mesta trvalý pobyt a v deň konania volieb dovŕšil minimálne 18 rokov, si každá obec tvorí jednomandátové volebné obvody v ktorých sa volí systémom prvého v cieľi, tzn., že víťazom je kandidát, ktorý získa najviac platne odovzdaných hlasov. V prípade rovnaké počtu hlasov pre dvoch kandidátov sa konajú nové voľby.

Podmienky, ktoré sa viažu na voľbu primátorov/starostov miest a obcí (ďalej len „starosta obce“) primárne upravuje zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, v zmysle ktorého sa voľby vyznačujú základnými charakteristickými črtami, a tými sú:

- všeobecnosť: Ústava SR priznáva právo hlasovať vo voľbách každému, kto disponuje ak-tívnym volebným právom (t. j. právo voliť, ktoré sa v súlade s § 2 viaže na každého obyva-teľa SR (občan SR aj cudzinec), ktorý má v obci, mestskej časti mesta Bratislava a Košice trvalý pobyt a minimálne 18 rokov – t. j. volič) a o zvolenie má právo sa uchádzať každý kandidát, ktorý spĺňa podmienky určené pre pasívne volebné právo (t. j. právo byť volený, ktorým disponuje každý volič, u ktorého nenastali žiadne prekážky vo výkone volebného práva² v prípade obsadzovania postov poslancov a v prípade postu starostu či primátora je táto podmienka doplnená stanovením minimálnej vekovej hranice, ktorá je 25 rokov). Z uvedeného vyplýva, že všeobecnosť volieb vylučuje existenciu volebných cen-zov, ktoré by z volebného práva vylučovali niektoré skupiny obyvateľstva.
- rovnosť: je vyjadrením rovnakej váhy hlasu voliča s rovnakým účinkom, pričom všetci oprávnení voliči majú rovnaké právne postavenie.
- priamosť: neznamena len uplatnenie priameho mechanizmu voľby starostu a poslancov obecného zastupiteľstva obyvateľmi mesta / obce, ale aj to, že každý volič vykonáva voľbu vo svojom vlastnom mene a jeho voľba má priamy účinok na volebný výsledok.
- tajnosť: predstavuje jeden z najzákladnejších aspektov realizácie volieb, nakoľko sa vyža-duje zabezpečenie tajného odovzdávania hlasov.

V súvislosti so zaužívanou priamou voľbou starostu je dôležité vyzdvihnúť demokratickosť celého nastavenia systému, ktorá sa prejavuje v občianskej participácii, nakoľko obyvatelia jed-notlivých miest a obcí majú právo a možnosť sami rozhodnúť, kto sa stane hlavou, represen-tom obce navonok a hlavným výkonným orgánom obce na 4-ročné funkčné obdobie, ale zároveň

1 Prekážkou pre uplatnenie pasívneho volebného práva je výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin alebo pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

2 Legislatívne znenie §2 ods. 2 zákona č. 346/1990 ako aj §6 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov exaktne definuje situácie, ktoré sú bariérou pre výkon volebného práva. V danom prípade je prekážkou pre uplatnenie pasívneho volebného práva poslanca alebo starostu výkon trestu odňatia slobody, odsúdenie za úmyselný trestný čin a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

majú možnosť aj odvolať starostu prostredníctvom miestneho referenda, čím starosta podlieha výraznejšej kontrole zo strany obyvateľov. V súvislosti s odvolaním starostu prostredníctvom miestneho referenda je dôležité poukázať na zmeny, ktoré priniesla novela zákona o obecnom zriadení s účinnosťou od 1.4.2018. V znení nenovelizovaného zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bolo obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum vo veci odvolania starostu v prípade predloženej petície, o ktorú žiadalo aspoň 30 % oprávnených voličov alebo ak výkon starostu nebol v súlade so zákonom, ak porušil Ústavu SR, zákony či zanedbával svoje povinnosti.³ Terajšia úprava pripúšťa len petičnú formu zmienenú v § 13a ods. 3 písm. a) a vypúšťa obligatórne vyhlásenie referenda o odvolaní starostu v prípade hrubého porušenia zákona, čím odoberá právomoc doposiaľ pripadajúcu na poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí návrh v danej veci museli potvrdiť nadpolovičnou väčšinou všetkých členov. Tvorcovia novely argumentujú, že pôvodné ustanovenie spôsobovalo problémy súvisiace s nejednoznačným výkladom, keďže nebolo celkom jasné, čo sa považuje za hrubé zanedbávanie povinností ako aj problémy tzv. „objektivity“, nakoľko uvedené skutočnosti (hrubé, alebo pravidelné zanedbávanie povinností, porušenie Ústavy SR a iných všeobecne záväzných právnych predpisov) posudzovali poslanci obecného zastupiteľstva, čo nemožno považovať za adekvátne riešenie z hľadiska objektivity. Takýmto spôsobom sa podľa zástancov vypustenia uvedeného dôvodu na obligatórne vyhlásenie referenda, doposiaľ vytvárala možnosť pre účelové využitie tohto mechanizmu v neprospech starostu, čo sa stávalo predovšetkým v prípadoch, keď starosta nemal oporu a svojich prívržencov v obecnom zastupiteľstve. Práve naznačená situácia, kedy starosta nemá oporu v obecnom zastupiteľstve, čím sa sťažuje komunikácia starostu so zastupiteľským kolektívnym orgánom, môže spôsobovať problémy rôzneho druhu, ktoré môžu v konečnom dôsledku predstavovať bariéru pre efektívny a plynulý samosprávny chod. Tento stav nie je prekvapujúci a v kontexte čoraz viac posilňujúcej sa tendencie víťazstva nezávislých kandidátov ho môžeme očakávať aj do budúcnosti. Dôležité je si uvedomiť, že napriek tomu, že starosta a obecné zastupiteľstvo sú samostatné obligatórne samosprávne orgány, ktoré majú zákon presne definovaný rámec kompetencií, je veľmi dôležité, aby boli tieto orgány schopné medzi sebou komunikovať a spolupracovať s aspiráciou na zabezpečenie a uspokojenie komunálneho záujmu. Na rozdiel od českej miestnej samosprávy, ktorá má implementovaný nepriamy model voľby starostu je práve sprievodným znakom priamej voľby starostu v podmienkach SR aj možnosť vzniku niekoľkých patových situácií, ktoré rezultujú zo stavu, kedy starosta nemá oporu v zastupiteľstve. Ak sa pozrieme do aplikačnej praxe, potom môžeme konštatovať, že komunálna úroveň bola neraz dôkazom javu, kedy poslanci blokovali právo a zároveň povinnosť starostu zložiť na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva starostovský sľub. Toto právo blokovali svoju neprítomnosťou. V zmysle zákona je obecné zastupiteľstvo spôsobilé zasadať a rokovať ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Stávalo sa však, že poslanci z rokovania odchádzali, alebo vôbec neprišli čím ho činili uznášaniam neschopným. Iným problémom bolo, ak starosta nezvolal zasadnutie obecného zastupiteľstva, alebo ho odmietol viesť. Zákon o obecnom zriadení v prípade riadneho zasadnutia stanovuje, že obecné zastupiteľstvo sa schádza podľa potreby, avšak minimálne raz za tri mesiace. Dnešná podoba zákona o obecnom zriadení už reaguje na podobné legislatívne medzery, tým, že zákon presne určuje postup, čo v prípade ak nastane daná situácia. Ak starosta nezvolá zasadnutie, v tom prípade ho zvolá zástupca starostu alebo iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom a ak starosta

3 Návrh muselo obecné zastupiteľstvo schváliť absolútnou väčšinou svojich členov.

odmietne viesť takého zasadnutie, potom ho vedie ten, kto ho zvolal. V praxi sa stávalo, že starosta odmietol dať hlasovať o programe zasadnutia obecného zastupiteľstva, poprípade o jeho zmene, alebo odmietol udeliť poslancovi slovo, ktorý oň požiadal v súvislosti s prerokovávaným bodom programu. Ak sa danej skutočnosti starosta dopustí, automaticky stráca právo ďalej viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva. V neposlednom rade sa môžeme zmieniť aj marení prípravy miestneho referenda o odvolaní starostu samotným starostom. Skúsenosti z praxe potvrdili aj situácie, kedy obecné zastupiteľstvo vyhlásilo miestne referendum o odvolaní starostu a sám starosta začal mariť prípravu, realizáciu či priebeh miestneho referenda napr. znepriístupnením volebných miestností, nevytlačení hlasovacích lístkov a pod., pričom v danom prípade sa už jedná o trestný čin.

Záver

V kontexte priamej voľby starostu a systému relatívnej väčšiny je nesmierne dôležitá otázka legitimity víťaza, nakoľko sa môže stať, že víťazom je kandidát, ktorý v konečnom dôsledku získa nízky podiel platných hlasov. Táto situácia je obzvlášť umocňovaná fenoménom, kedy kandidát na post starostu nemá žiadneho protikandidáta. V uvedenom prípade sa samozrejme musia uskutočniť komunálne voľby, bez ohľadu na fakt, či kandidát má alebo nemá protikandidáta, avšak tu postačuje ak kandidát zahlasuje sám za seba, čím sa stáva starostom a získava mandát na 4 roky. Zároveň môžeme konštatovať, že komunálne voľby 2018 potvrdzujú, že tento jav sa netýka len malých dedín, ale aj pomerne veľkých miest. Napr. v meste Brezno nemá Tomáš Ábel žiadneho protikandidáta, alebo napr. v Šali, kde sa ešte v roku 2014 uchádzalo o post primátora 5 kandidátov, v komunálnych voľbách 2018 kandiduje len Jozef Belický. Túto situáciu už pred voľbami avizovalo 762 miest a obcí, kde je o starostovských stoličkách vopred rozhodnuté. Preto je viac než dôležité uvažovať o tom, akým spôsobom modifikovať systém tak, aby sa zvýšila legitimita víťaza. V danom kontexte môžeme uvažovať o dvojkolovej voľbe, avšak SR ide skôr opačným trendom, čo môžeme demonštrovať na zrušení dvojkolovej voľby predsedov VÚC. Preto vychádzajúc z uvedeného navrhujeme uvažovať o alternatívnom hlasovaní pre voľbu starostov obcí, ktorý predstavuje špecifickú variantu väčšinového volebného systému bez realizácie druhého kola. V porovnaní s naším spôsobom hlasovania citlivejšie zohľadňuje jednotlivé preferencie voličov, už len tým, že zabráňuje prepadu hlasov a započíta ich do konečného výsledku. Takýmto spôsobom je možné kreovať víťaza, ktorý bude disponovať vyššou legitimitou.

Literatúra

- HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1.
- CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALoud, D. 2009. *Volební systémy (Vyd. 4.)* Praha: Portál, 2009. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- Jednokolová voľba predsedov VÚC je nebezpečná, varuje Klus, 2016. In *webnoviny.sk*. Dostupné na internete: <https://www.webnoviny.sk/jednokolova-volba-predsedov-vuc-je-nebezpecna-varuje-klus/>
- KOVÁČOVÁ, E. 2018. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2017. Analýza volebných výsledkov. In *Politické vedy*. [online]. Vol. 21, No. 1, 2018. ISSN 1335-2741, pp. 119-175. Dostupné na internete: <http://dx.doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.1.119-175>
- NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol. 2004. *Volebné a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

- PROROK, V., LISA, A. 2009. *Politologie 2. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 223 s. ISBN 978-80-7380-141-0.
- REILLY, B. 2004. The Global Spread of Preferential Voting? Australian Institutional Imperialism? In *Australian Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2. pp. 253–266. Dostupné na internete: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.573.8362&rep=rep1&type=pdf>
- SARTORI, G. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva

13. ZMENA POSTAVENIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY PO NOVELIZÁCI ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Legislatívne postavenie obcí určuje Ústava Slovenskej republiky, ktorá vo svojej Štvrtej hlave definuje obec ako základ územnej samosprávy (čl. 64 Ústavy SR). V článkoch 64a až 71 sú zadefinované základné práva a orgány územnej samosprávy, zásady hospodárenia, rozhodovania, združovania a pod. Postavenie obecnej samosprávy, pôsobenie a činnosť jej orgánov, ako aj spoluprácu samospráv podrobne upravuje zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Od prijatia zákona o obecnom zriadení v roku 1990 ubehlo už viac ako dvadsaťosem rokov¹ a skúsenosti z praxe, ako aj spoločenské požiadavky, jednoznačne poukazujú na potrebu novelizácie uvedeného zákona. V rámci sledovaného obdobia došlo k niekoľkým legislatívnym úpravám, avšak k významným zmenám došlo až prijatím zákona NR SR č. 102/2010 Z. z.² a zákona NR SR č. 70/2018 Z. z.³, ktorým bol zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov upravený a doplnený naposledy.

Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Obec združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Vymedzenie postavenia obce ako samostatného politicko-právneho subjektu, ktorý je právnickou osobou s právom samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a vlastnými príjmami v zmysle zákona, korešponduje s príslušnými ustanoveniami väčšiny vyspelých demokratických štátov a vychádza z Európskej charty miestnej samosprávy.⁴ Štát môže do činnosti obce zasahovať len v zmysle zákona, t. j. povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať len v zmysle zákona a na základe medzinárodnej zmluvy (čl. 7, ods. 5 Ústavy SR). Na zabezpečenie úloh, vyplývajúcich zo zákona, vydáva obec všeobecne záväzné nariadenia.

1 Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bol Slovenskou národnou radou prijatý 6. septembra 1990.

2 Zákon bol v Národnej rade SR schválený 2. marca 2010. Účinnosť nadobudol 1. apríla 2010, s výnimkou čl. I. 81 bodu, ktorý nadobudol účinnosť až 1. januára 2011.

3 Zákon bol v Národnej rade SR schválený 1. februára 2018, a účinnosť nadobudol 1. apríla 2018.

4 Európska charta miestnej samosprávy bola prijatá na úrovni Rady Európy v roku 1995. Charta naznačuje systém fungovania samosprávy v Európe, jej funkcie, kompetencie a financovanie, a nepriamo i jej vzťahy so štátnou správou. Umožňuje tiež ochranu finančne slabších samospráv.

Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj územia obce a o potreby obyvateľov obce. Každá obec, ako aj každá jej časť, má svoj názov, ktorý sa uvádza v štátnom jazyku.⁵ Obec má právo na vlastné symboly.⁶

Územie obce je územný celok, ktorý tvorí jedno alebo viac katastrálnych území. Obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie úloh spoločného záujmu, ak predmetom ich združenia je dosiahnutie spoločných cieľov a záujmov (čl. 66 Ústavy SR). Obec sa zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje, príp. obce sa zlučujú na základe nariadenia vlády SR. V zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa môžu dve alebo viac obcí zlúčiť do jednej obce, a obec sa môže rozdeliť na dve alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec. Rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí (§ 2a, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je *Dohoda o zlúčení obcí* a údaje o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí. *Dohodu o rozdelení obce*, ako aj ďalšie dokumenty, podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii, postupujúc v zmysle zákona SNR č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

13.1 Novelizácia zákona o obecnom zriadení, účinná od 1. apríla 2018

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov bol v roku 2018 novelizovaný zákonom NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorý bol v Národnej rade SR schválený 1. februára 2018, a účinnosť nadobudol 1. apríla 2018. Na novelizácii zákona o obecnom zriadení sa podieľali predstavitelia Združenia miest a obcí Slovenska a predstavitelia Ministerstva vnútra SR.

Pričlenenie obce k susediacej obci

Vzhľadom na značne vysokú fragmentáciu územia Slovenskej republiky je nevyhnutné zvážiť možnosti zlučovania samospráv, čím by sa vyriešil problém s malými obcami, ktoré sa vyznačujú stálymi problémami. Riešením by mohla byť napr. municipalizácia⁷, ktorá by riešila problém hlavne malých obcí, ktoré sú zadlžené, sú v nútenej správe, príp. na majetok už siahol exekútor, a nikto nemá ani záujem kandidovať na funkciu starostu a poslancov do obecného zastupiteľstva. Napr. v komunálnych voľbách, konaných v roku 2010, nebol starosta zvolený až v 17 obciach. Do-

5 Názov obce sa určuje alebo mení nariadením vlády SR. Názov obce možno zmeniť len so súhlasom obce. Názvy jednotlivých častí obce určuje a mení Ministerstvo vnútra SR na návrh obce.

6 Symbolmi obce sú erb, vlajka a pečať obce (v niektorých prípadoch to môže byť aj znelka), ktoré je obec povinná používať pri výkone samosprávy.

7 Napr. v Dánsku s takouto reformou začali oveľa skôr, v 60. rokoch 20. storočia. Slovenská republika je minimálne 25 rokov v omeškaní. V Dánsku, ktoré je populačne aj rozlohou podobné Slovensku, volia obyvatelia 2 500 zástupcov do 98 municipalít. Vychádzajúc z aktuálneho počtu samospráv na Slovensku – cca 2 890 obcí a 140 miest – by sa mohol tento počet znížiť na cca 160 až 300 municipalít. V jednej municipalite by mohlo byť združených napr. 10 až 20 obcí ako ich poznáme dnes, ktorá by reprezentovala cca 20 000 až 35 000 obyvateľov. Bližšie pozri: Budúcnosť miestnej samosprávy – Komunálna reforma [online], 2014. In *Z prvej ruky* – relácia RTVS, 14. 10. 2014. [cit. 15.07.2018] Dostupné na internete: <http://www.rtvs.sk/radio/archiv/1175/63265>

plňujúce voľby sa opakovali až do zvolenia starostu. V komunálnych voľbách, konaných v roku 2014, bol v niektorých obciach napr. iba jeden kandidát na starostu, prípadne žiadni záujemcovia. Napr. v obci Ondavka, okres Bardejov na severovýchode Slovenska, ale aj v obci Ižipovce, okres Liptovský Mikuláš alebo v obci Harakovce, okres Poprad, žiadny kandidát neprejavil záujem kandidovať na post starostu alebo poslanecký post. Problémovými boli hlavne malé obce s nízkym počtom obyvateľov, v ktorých žiadny kandidát neprejavil záujem kandidovať na post starostu alebo poslanecké miesto, dôkazom čoho bolo aj vyhlásenie druhého a tretieho kola komunálnych volieb (Kováčová, 2016). Podobne aj komunálne voľby, ktoré sa uskutočnili 10. novembra 2018, boli opakovane dôkazom toho, že nie vo všetkých obecných samosprávach je zo strany občanov záujem kandidovať na post starostu alebo poslanca do obecného zastupiteľstva. Na post starostu sa nenašiel žiadny vhodný kandidát napr. v obci Omastiná, okres Bánovce nad Bebravou, v okrese Turčianske Teplice až v dvoch obciach – Moškovce a Slovenské Pravno. V piatich obciach sa komunálne voľby neuskutočnili vôbec. V obci Dubno, Girovce, Jurkova Voľa, Michalková a Ondavka neprejavil žiadny obyvateľ záujem kandidovať na post starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva (Nechcené obce, 2018). V 43 obciach sa budú komunálne voľby opakovať.

Je dôležité uvedomiť si, že zlučovanie obcí nemožno dosiahnuť len na báze dobrovoľnosti. Takúto veľkú zmenu je možné dosiahnuť len zákonnou úpravou. Najmä po skúsenostiach komunálnych volieb, konaných v roku 2010 a 2014, bolo žiaduce prijať legislatívnu úpravu, týkajúcu sa práve obcí, v ktorých neboli opakovane zvolení predstavitelia obecnej samosprávy. Vychádzajúc zo zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: *„Obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce, vláda môže nariadením pričleniť k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí“* (§ 2aa, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Podľa predmetného zákona, nefunkčná obec pričlenením k susediacej obci zaniká, a susediaca obec je zároveň aj právnym nástupcom nefunkčnej obce (§ 2aa, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Rozhodnúť o prípadnej zmene možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska miestne príslušného úradu v sídle kraja, v územnom obvode ktorého sa obec nachádza.

Verejné priestranstvo

V novelizovanom zákone bola upravená definícia verejného priestranstva. V znení § 2b, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov sa uvádza: *„verejné priestranstvo je ulica, námestie, park, trhovisko a iný priestor prístupný verejnosti bez obmedzenia, ktorý bez ohľadu na vlastnícke vzťahy slúži na všeobecné užívanie, ak osobitný zákon neustanovuje inak“*. Právna úprava pojmu „verejné priestranstvo“ v zákone pôvodne chýbala, čo v mnohých prípadoch mohlo viesť k spochybňovaniu oprávnení samospráv regulovať spoločenský život na jej území (Novela je výsledkom..., 2017). K uvedenej zmene došlo najmä na základe skúseností z praxe, kedy najmä *„prokurátori spochybňovali rozhodnutia samospráv o regulácii života vo verejnom priestranstve“* (Novela je výsledkom..., 2017, s. 3).⁸ Zastupiteľstvá si tento pojem síce upravili formou všeobecne záväzného nariadenia, no chýbala im opora v zákone. V dikcii novelizovaného zákona, však pojem „verejné priestranstvo“ nezohľadňuje vlastnícke vzťahy k pozemkom pod ním, čo je veľmi

8 Išlo najmä o rozhodnutia samospráv, týkajúce sa napr. užívania alkoholických nápojov, pohybu psov, používania pyrotechniky a pod., a to najmä preto, lebo v zákone chýbala definícia verejného priestranstva.

dôležité najmä z hľadiska veľkého počtu neusporiadaných pozemkov, alebo pozemkov s neznámymi vlastníkmi (Novela je výsledkom..., 2017). Ako sa v zákone ďalej uvádza, vlastník budovy je zároveň povinný strpieť označenie budovy názvom ulice alebo iného verejného priestranstva. V prípade, že právnická alebo fyzická osoba poruší túto povinnosť, dopúšťa sa správneho deliktu (§ 27b, ods. 1, písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Povinnosť obyvateľov obce poskytnúť pomoc

Obec na svojom území združuje obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.⁹ Obyvateľom obce je aj osoba, ktorá nemá štátne občianstvo Slovenskej republiky, ale má na území obce trvalý pobyt.¹⁰ Práva a povinnosti obyvateľov obce sú upravené v § 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obyvateľ obce má právo voliť orgány samosprávy obce a byť volený do orgánov samosprávy obce. Podľa aktuálne platnej legislatívy: „*Právo voliť do orgánov samosprávy obce má obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci*“ (§ 163 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.). Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 18 rokov.¹¹ Za poslanca obecného zastupiteľstva alebo za poslanca miestneho zastupiteľstva¹², môže byť volený obyvateľ obce, ktorý: „*má trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje, a najneskôr v deň volieb dovŕši vek 18 rokov*“ (§ 164 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.). Za starostu obce môže byť volený obyvateľ obce, ktorý: „*má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 25 rokov*“ (§ 165 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.).¹³ Obyvateľ obce sa na samospráve obce môže zúčastňovať aj hlasovaním o dôležitých otázkach života a rozvoja v obci účasťou v miestnom referende; môže sa zúčastňovať na zhromaždeniach obyvateľov obce a na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, a vyjadrovať na nich svoj názor; obracať sa so svojimi podnetmi alebo sťažnosťami na orgány obce; používať obvyklým spôsobom obecné zariadenie a majetok obce, slúžiaci na verejné účely; požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, rodiny a svojho majetku, nachádzajúceho sa v obci; požadovať pomoc v čase náhlej núdze¹⁴ (§ 3, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Obyvatelia obce sú tiež povinní podieľať sa na rozvoji a zveľadovaní obce, a tiež sú povinní poskytnúť pomoc orgánom obce. K povinnostiam obyvateľov obce patrí: ochraňovať majetok obce a podieľať sa na ochrane a zveľadovaní životného prostredia v obci; napomáhať udržiavať

9 Postupujúc podľa § 3 zákona NR SR č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

10 Pobyt a postavenie cudzích štátnych príslušníkov na Slovensku upravuje zákon NR SR č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým bol zrušený pôvodný zákon NR SR č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov.

11 Prekážkou práva voliť je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia; výkon trestu odňatia slobody, uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu (§ 4 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.).

12 Platí v prípade mesta Bratislava ako hlavného mesta Slovenskej republiky, a v prípade mesta Košice.

13 Prekážkou práva byť volený je výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (§ 6 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.).

14 Stav náhlej núdze sa chápe ako okamžitý stav, ktorý bol spôsobený živelnou pohromou (napr. povodeň) alebo haváriou (napr. výbuch), alebo inou podobnou udalosťou. Obec je v prípade náhlej núdze povinná obyvateľovi obce zabezpečiť prístrešie, stravu alebo inú materiálnu pomoc.

poriadok v obci; vykonávať menšie obecné služby organizované obcou, ktoré sú určené na zlepšenie kvality života, životného prostredia, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok obyvateľov obce, a sú vykonávané v záujme obce (§ 3, ods. 3, písm. a) až c) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Novelizáciou zákona o obecnom zriadení bol § 3, ods. 3, písm. d) upravený a doplnený. Obyvateľ obce je v zmysle uvedenej novelizácie povinný „poskytovať osobnú a vecnú pomoc pri záchranných prácach a odstraňovaní následkov mimoriadnej udalosti v obci“.¹⁵

13.2 Zmeny vo výkone samosprávnej činnosti

Vyhlásenie dobrovoľnej zbierky

Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce *priamo* – miestnym referendom a zhromaždením obyvateľov obce, a *nepriamo* – prostredníctvom samosprávnych orgánov.

V porovnaní s predchádzajúcim znením zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, bol predmetný zákon v § 4, ods. 3 doplnený. Konkrétne bolo upravené a doplnené znenie písm. b) predmetného zákona, a síce obec pri výkone samosprávy „*vyhlasuje dobrovoľnú zbierku*“. Rovnako bol v rámci § 4 predmetného zákona upravený a doplnený aj ods. 5, v znení ktorého obec vo veciach územnej samosprávy nariadením ustanovuje: „*názvy ulíc a iných verejných priestranstiev a ich zmeny; pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene; pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb; podrobnosti o organizácii miestneho referenda; činnosti, vykonávanie ktorých je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste; ďalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon*“ (§ 4, ods. 5, bod 1. až 6. zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Vzťah obce a štátu

Obec ako právnická osoba samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony, súvisiace so správou obce a jej majetku. Všetky záležitosti v rámci samosprávnej pôsobnosti upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát, alebo iná právnická či fyzická osoba (§ 4, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Ak v zákone nie je uvedené, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí pravidlo, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce – tzv. *interpretáčne pravidlo* (§ 4, ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z.).

Okrem samosprávnych činností, obec plní aj úlohy preneseného výkonu štátnej správy. Na obec možno tieto úlohy preniesť len zákonom, ak je to racionálnejšie a efektívnejšie. Štát je však povinný poskytnúť obci pri plnení úloh štátnej správy finančné a iné materiálne prostriedky. Prenesený výkon štátnej správy riadi a kontroluje Vláda SR, ako aj ďalšie orgány štátnej správy.¹⁶ Napr. obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov. V ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami Vlády SR a internými

¹⁵ Postupujúc podľa zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov a zákona NR SR č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami.

¹⁶ Výkon prenesených kompetencií jednotkami územnej samosprávy podlieha kontrole zo strany napr. Najvyššieho kontrolného úradu SR, Ministerstva financií SR, Úradu vlády SR, ale aj kontrole zo strany správnych súdov, prokuratúry, verejného ochrancu práv a i.

normatívnymi aktmi ministerstiev, ako aj iných ústredných orgánov štátnej správy (§ 5, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). V záujme plnenia úloh, obec spolupracuje s orgánmi štátu, ktoré poskytujú obciam pomoc v odborných veciach, ako aj potrebné údaje z jednotlivých evidencií, vedených orgánmi štátu a podieľajú sa na odbornej príprave zamestnancov obcí a poslancov obecných zastupiteľstiev.¹⁷ Avšak, ak obec dlhodobo, najmenej šesť mesiacov, nevykonáva svoju pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy a v tomto čase obec neurobila ani žiadne iné opatrenie na zabezpečenie jej výkonu, novelizovaný zákon o obecnom zriadení určuje ďalší postup. Najbližší orgán štátnej správy, ktorý vykonáva štátnu správu na príslušnom úseku podľa osobitného zákona a v súlade s § 5, ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, písomne vyzve obec na nápravu a určí jej na to lehotu. Ak obec v stanovenej lehote nezabezpečí nápravu, príslušným je najbližší orgán štátnej správy, ktorý vykonáva štátnu správu na príslušnom úseku podľa osobitného predpisu. Zákon zároveň ukladá obci povinnosť „*uhradiť orgánu štátnej správy finančné prostriedky za prenesený výkon štátnej správy, ktorý uskutočnil z dôvodu jej nečinnosti*“ (§ 5, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Spoločné obecné úrady

V období realizácie decentralizácie, kedy na samosprávu prechádzali viaceré kompetencie a právomoci z ústrednej úrovne, t. j. zo strany štátu, sa obce združovali a vytvárali tak *spoločné obecné úrady*.¹⁸ Prevažná väčšina obcí, združených v spoločnom obecnom úrade, dobrovoľne spolupracuje za účelom spoločného uskutočňovania preneseného výkonu štátnej správy. Ťažiskovou, a pre obce najnáročnejšou agendou, je prenesený výkon štátnej správy na úseku územného konania a stavebného poriadku.¹⁹ Spoločný obecný úrad možno zriadiť na základe dohody obcí, čím možno ušetriť finančné prostriedky, vynakladané na zabezpečenie bežného chodu obecných úradov. Z dikcie novelizovaného zákona vyplýva, že obec, ktorá je sídlom spoločného obecného úradu „*predkladá správu o činnosti a hospodárení spoločného obecného úradu Ministerstvu vnútra SR do 31. marca za dva predchádzajúce kalendárne roky*“ (§ 20a, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).²⁰

Pri výkone originálnych alebo prenesených kompetencií môžu obce spolupracovať aj na základe zmluvy, uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti²¹; na základe zmluvy o zriadení združenia obcí; zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona²²

17 Obce poskytujú orgánom štátu potrebné údaje pre jednotlivé evidencie, vedené orgánmi štátu alebo pre úradné konania v rozsahu, vymedzenom osobitnými zákonmi.

18 K 31. marcu 2004 bolo na Slovensku zriadených 194 spoločných obecných úradov, združujúcich 2 067 obcí. V roku 2011 bolo na Slovensku spomedzi celkového počtu obcí zriadených už 234 spoločných obecných úradov, združujúcich 2 858 obcí, pričom len 4 úrady boli zamerané na výkon originálnych pôsobností obcí, a to najmä na úseku opatrovateľských služieb.

19 Ďalšími pôsobnosťami, ktorých výkon obce zabezpečujú formou spoločného obecného úradu, napr. sú: štátna správa na úseku škôl a školských zariadení; štátna správa starostlivosti o životné prostredie na úseku prírody a krajiny, ochrany ovzdušia a odpadového hospodárstva a i.

20 Obsah správy určí Ministerstvo vnútra SR v súčinnosti s Ministerstvom financií SR a zverejní na svojom webovom sídle.

21 Zmluva, uzatvorená za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, sa uzatvára na určitý alebo neurčitý čas. Jej predmetom však nemôže byť vznik právnickej osoby. Zmluva musí mať písomnú podobu, inak je neplatná.

22 Postupujúc napr. podľa Obchodného zákonníka v znení neskorších predpisov, alebo podľa zákona NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

(§ 20, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie úloh spoločného záujmu, ak predmetom ich združenia je dosiahnutie spoločných cieľov a záujmov. Spolupráca obcí sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí. Pri vzájomnej spolupráci majú obce rovnaké postavenie (§ 20, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).²³

Zverejňovanie návrhu rozpočtu obce

Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, z dotácií, zo štátneho rozpočtu, ako aj z ďalších zdrojov. Obec môže na plnenie svojich úloh použiť napr. aj návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov. Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu²⁴ (§ 7, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). V prípade, že ide o plnenie úloh spoločného záujmu a dosiahnutie spoločných cieľov a záujmov, obec môže svoje úlohy financovať aj z prostriedkov – združených s inými obcami, so samosprávnymi krajmi a s inými právnickými alebo fyzickými osobami.

Rozpočet obce, rozpočtový proces a finančné vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtom obecnej samosprávy upravuje zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Rozpočet je základným nástrojom hospodárenia obce, ktorým sa riadi financovanie jeho úloh a funkcií. V súlade s ustanovením zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zostavovanie rozpočtu obce vychádza predovšetkým z viacročného rozpočtu²⁵, a pri zostavovaní rozpočtu je obec povinná prednostne zabezpečiť krytie všetkých záväzkov, ktoré pre obec vyplývajú z plnenia povinností, ustanovených osobitnými predpismi (§ 10, ods. 1 a 2 zákona č. 583/2004 Z. z. v zn. n. z.). Obec je zo zákona povinná zverejniť návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce²⁶ (§ 9, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

23 Obec má zo zákona právo stať sa členom aj medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov (§ 21, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). V rozsahu svojej pôsobnosti môže spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov, vykonávajúcimi miestne funkcie. Dohoda alebo členstvo v medzinárodnom združení nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

24 Podľa § 7, ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, štátnu dotáciu možno poskytnúť aj obci, ktorej vlastné príjmy na plnenie úloh samosprávy nepostačujú.

25 Obec, v súlade s ustanovením § 10, ods. 4 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, predkladá na rokovanie do obecného zastupiteľstva návrh rozpočtu na nadchádzajúce 3 roky. Napr. *Návrh rozpočtu na roky 2018–2020*, pričom rozpočet na rok 2018 je záväzný, a rozpočet na roky 2019–2020 má informatívny charakter.

26 Postupujúc podľa zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, slová „internetovej adrese obce, ak ju má zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým“ sa nahrádzajú slovami „webovom sídle obce“.

13.3 Zmeny v postavení a činnosti orgánov obce

Obecné zastupiteľstvo

Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce, zložený z poslancov, zvolených v priamych voľbách obyvateľov obce na štyri roky. Obyvatelia volia na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva začína zložením sľubu a končí zložením sľubu novozvoleného obecného zastupiteľstva. Poslanci sú povinní zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastnia. Poslanci sú povinní zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva ako aj jeho orgánov, do ktorých boli zvolení. Tiež sú povinní obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov. Sú povinní dodržiavať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov. Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva je nezlučiteľná s funkciou starostu a zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Podľa novelizovaného zákona o obecnom zriadení to ale neplatí, ak bol zamestnanec obce dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie poslanca. Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva je rovnako nezlučiteľná aj s funkciou štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, a podľa osobitného zákona (§ 11, ods. 2, písm. c) a d) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Novelizáciou zákona o obecnom zriadení bola zavedená aj informačná povinnosť poslancov obecného zastupiteľstva voči voličom, a to najmä z dôvodu vylepšenia systematiky zákona o obecnom zriadení a komplexnej úpravy povinností komunálneho politika. V zmysle zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: „*poslanci sú povinní informovať na požiadanie voličov o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva, a rovnako sú povinní prehlbovať si vedomosti, potrebné na výkon funkcie poslanca*“ (§ 25, ods. 1, písm. e) a f) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Rozšírenie povinností poslancov vyplýva z požiadavky budovania kvalitnej verejnej správy na všetkých jej úrovniach, a teda i na úrovni obecnej samosprávy. Je žiaduce, aby bola samospráva zastúpená a reprezentovaná kompetentnými, kvalifikovanými pracovníkmi, ktorí majú požadované odborné znalosti a skúsenosti. Tieto schopnosti a zručnosti sa obzvlášť očakávajú od volených funkcionárov – starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev, ktorí reprezentujú danú samosprávu navonok.

Poslanci majú zároveň aj svoje práva, ako napr. predkladať obecnému zastupiteľstvu a ostatným orgánom samosprávy obce návrhy; interpelovať starostu a členov obecnej rady vo veciach, týkajúcich sa ich práce; požadovať informácie od riaditeľov právnických osôb, založených alebo zriadených obcou, ako aj od podnikateľov v obci, týkajúcich sa ich podnikateľskej činnosti, resp. dôsledkov ich podnikania a pod. Poslanci majú právo zúčastňovať sa previerok, kontrol a vybavovania sťažností a petícií (§ 25, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Podľa novelizovaného zákona, poslanec vykonáva svoju funkciu bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru, a patrí mu náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli (§ 25, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).²⁷ Cieľom tejto úpravy bolo hlavne určiť hranicu, pretože zastupiteľstvá si samé schvaľujú zásady odmeňovania, a teda i samotný objem finančných prostriedkov. Ak by neboli limitované, tak v prípade vysokých odmien „*by najmä*

27 Vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie poslanca, možno poslancovi poskytnúť odmenu (postupujúc podľa zásad odmeňovania poslancov). Avšak, v rámci kalendárneho roka najviac jeden mesačný plat starostu bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny (§ 25, ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

rozpočty malých obcí mohli na to doplatiť“ (Novela je výsledkom..., 2017, s. 2). Počet poslancov na celé funkčné obdobie ešte pred voľbami určuje obecné zastupiteľstvo podľa počtu obyvateľov obce (§ 11, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Z dôvodu konsolidácie finančných prostriedkov a v záujme zefektívnenia vynakladania peňažných zdrojov bol do návrhu novely zákona o obecnom zriadení pôvodne zahrnutý aj návrh na zníženie počtu poslancov, no do zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, sa tento návrh nedostal. I naďalej platí pravidlo, že obec od 501 až do 1 000 obyvateľov môže mať 5 až 7 poslancov. Minimálny počet poslancov je stanovený pre obce do 40 obyvateľov – t. j. 3 poslanci, a pre obce nad 100 000 obyvateľov – t. j. 23 až 41 poslancov. V súčasnosti poslancovi zaniká mandát len zo štandardných dôvodov.²⁸ Poslanca nie je možné odvolať napr. formou referenda ako v prípade starostu obce, ak si napr. neplní povinnosti poslanca alebo nezúčastňuje sa zasadnutí obecného zastupiteľstva, obecnej rady alebo komisií, do ktorých bol riadne zvolený.²⁹ Možnosť odvolania poslanca obecného zastupiteľstva, na základe výsledku miestneho referenda o odvolaní poslanca, do novelizovaného zákona navrhovala zapracovať Rada ZMOS (Návrh ďalšieho postupu..., 2017). V návrhu sa vychádzalo z princípu – ak majú občania právo rozhodnúť o zvolení poslanca obecného alebo mestského zastupiteľstva, mali by mať možnosť rozhodnúť aj o jeho odvolaní (Novela je výsledkom..., 2017). Avšak, návrh sa do zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, nedostal. Zákon o obecnom zriadení i naďalej upravuje len podmienky zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života a rozvoja obce tak, ako to ustanovuje § 11, ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Novelizáciou zákona o obecnom zriadení sa upravilo znenie § 11, ods. 4 v písm. b), a síce obecné zastupiteľstvo: *„schvaľuje rozpočet obce a jeho zmeny, kontroluje jeho čerpanie a schvaľuje záverečný účet obce; vyhlasuje dobrovoľnú zbierku a ustanovuje jej podmienky; schvaľuje emisiu obecných dlhopisov; rozhoduje o prijatí úveru alebo pôžičky, o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu“*. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje aj o ďalších záležitostiach, ktoré sú zastupiteľstvu vyhradené do pôsobnosti v štatúte obce. Obecné zastupiteľstvo určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, dočasne prenechaným do hospodárenia samosprávy. Schvaľuje najdôležitejšie úkony, týkajúce sa majetku a kontroluje hospodárenie s ním. Schvaľuje územný plán obce alebo jej časti,

28 Mandát poslanca môže zaniknúť v prípade, ak: poslanec odmietne zložiť poslanecký sľub; uplynie mu riadne funkčné obdobie; osobne sa vzdá poslaneckého mandátu (čo ústne uvedie do zápisnice alebo písomné rozhodnutie doručí obecnému úradu); ak bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo právoplatne odsúdený za trestný čin, a výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený; ak bol pozbavený (alebo čiastočne obmedzený) spôsobilosti na právne úkony; v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územie obce; ak sa v priebehu jedného roka ani raz nezúčastní riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva; smrťou poslanca alebo zrušením obce. Mandát poslanca môže zaniknúť aj v prípade, ak v lehote do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií poslanec nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií (§ 25, ods. 2, písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

29 V súčasnosti je dôvod zániku mandátu poslanca pre neúčast v zákone upravený ustanovením: *„ak sa v priebehu jedného roka ani raz nezúčastní riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva“* (§ 25, ods. 2, písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). V praxi to znamená, ak sa poslanec po dobu 12 mesiacov nezúčastní riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva, jeho mandát zanikne (Miestna samospráva..., 2018). Avšak, v záujme riadneho výkonu moci v prospech občanov, ktorú dostal poslanec od občanov zverenú vo volebnom procese, ako i v záujme zastupovania záujmov občanov na rozhodovacích procesoch, bolo by vhodné tento interval v budúcnosti skrátiť napr. na 6 mesiacov.

a koncepcie rozvoja života jednotlivých oblastí života obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o zavedení a zrušení miestnej dane, ukladá miestny poplatok. Podľa novelizovaného zákona, obecné zastupiteľstvo určuje náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku (§ 11, ods. 4, písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Obecné zastupiteľstvo určuje starostovi obce plat podľa osobitného zákona (§ 11, ods. 4, písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Uznáva sa na nariadeniach, vyhlasuje hlasovanie obyvateľov o najdôležitejších otázkach života a rozvoja samosprávy obce, zvoláva zhromaždenia obyvateľov obce³⁰. Obecné zastupiteľstvo volí a odvoláva hlavného kontrolóra obce, určuje rozsah výkonu funkcie (úväzku) hlavného kontrolóra, a zároveň určuje jeho plat. Obecné zastupiteľstvo schvaľuje štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov. Zriaďuje, zrušuje a kontroluje rozpočtové a príspevkové organizácie obce na plnenie úloh samosprávy obce, a na návrh starostu vymenúva a odvoláva ich vedúcich – riaditeľov. Zakladá a zrušuje obchodné spoločnosti a iné právnické osoby, a schvaľuje zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov. Schvaľuje združovanie prostriedkov samosprávy a činností, účasť v združeniach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu. Schvaľuje dohody o cezhraničnej spolupráci, udeľuje čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny. Vzhľadom na novelizovanú úpravu a doplnenie § 2aa do zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, obecné zastupiteľstvo „vydáva súhlas s pričlenením obce podľa § 2aa, ods. 1“ (§ 11, ods. 4, písm. q) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán, ktorý sa schádza podľa potreby. Zákomom NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, sa interval zvolávania obecného zastupiteľstva predĺžil z pôvodných dvoch na tri mesiace, t. j. obecné zastupiteľstvo sa stretáva podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace (§ 12, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).³¹ Ak požiada o zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva aspoň tretina poslancov, starosta zvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva tak, aby sa uskutočnilo v lehote do 15 dní od doručenia žiadosti na jeho konanie. Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvoláva starosta, zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo v lehote 30 dní od vykonania volieb (§ 12, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Rokovania obecného zastupiteľstva zvoláva a vedie starosta. Rokovanie zastupiteľstva upravujú novelizované ustanovenia § 12, ods. 1 až 11 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Pravidlá rokovania obecného zastupiteľstva upravuje rokovací poriadok, ktorý schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbore a je spôsobilé rokovať a uznávať sa vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Ak starosta nezvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva, zvolá ho zástupca starostu alebo iný

30 Podľa § 2aa, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce na podnet Ministerstva vnútra SR zvoláva Okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nefunkčná obec nachádza.

31 Lehota zvolávania zasadnutí obecného zastupiteľstva sa síce predĺžila, avšak i naďalej sa zachováva základný princíp, že obecné zastupiteľstvo sa schádza podľa potreby vzhľadom na aktuálnosť prerokúvanej problematiky. Zákomom NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bol predĺžený aj interval zasadnutí obecnej rady na 3 mesiace, čím sa so zmeneným intervalom zasadnutí obecného zastupiteľstva vytvoril súlad pre potreby praxe.

poslanec, poverený obecným zastupiteľstvom. Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho ten, kto obecné zastupiteľstvo zvolal.

Návrh programu zasadnutia obecného zastupiteľstva sa zverejňuje na úradnej tabuli v obci a na webovom sídle obce aspoň 3 dni pred zasadnutím obecného zastupiteľstva. Ako sa v novelizovanom zákone uvádza: „*Obecné zastupiteľstvo schvaľuje návrh programu zasadnutia na začiatku zasadnutia. Najprv sa hlasuje o bodoch návrhu programu zasadnutia. Na zmenu návrhu programu zasadnutia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov*“ (§ 12, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Ak na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v súvislosti s prerokúvaným bodom programu požiada poslanec o slovo, slovo sa mu udelí. Ak ale starosta odmietne udeliť poslancovi slovo, starosta stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, a zasadnutie ďalej vedie zástupca starostu alebo iný poslanec, poverený obecným zastupiteľstvom.³² Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť rokovanie za neverejné len v prípadoch, ak predmetom rokovania sú informácie alebo záležitosti, ktoré podľa osobitných predpisov musia zostať chránené, resp. utajené (napr. ak ide o obchodné tajomstvo, bankové tajomstvo, ochranu osobných údajov a i.). Uvedené však neplatí, ak predmetom rokovania obecného zastupiteľstva je použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti, spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré za odplatu vykonávajú pre obec konkrétnu činnosť alebo určitým spôsobom nakladajú s majetkom vo vlastníctve obce (§ 12, ods. 8, písm. a) a b) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Obec na zabezpečenie samosprávnej pôsobnosti môže vydávať *všeobecne záväzné nariadenia obce*, ktoré môžu byť vydané vo veciach obecnej samosprávy, a súčasne aj vo veciach preneseného výkonu štátnej správy³³ (§ 6 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).³⁴ Všeobecne záväzné nariadenie obce, vydané obecným zastupiteľstvom vo veciach obecnej samosprávy, je všeobecne záväzným právnym aktom, ktoré nesmie odporovať Ústave SR, ústavným zákonom, zákonom a ani medzinárodným zmluvám, s ktorými Národná rada SR vyslovila súhlas, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.³⁵ Na prijatie všeobecne záväzných nariadení obce je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov za predpokladu, že obecné zastupiteľstvo je uznášaniaschopné. Podľa zákona, návrh všeobecne záväzného nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Podľa zákonnej úpravy, návrh všeobecne záväzného nariadenia je obec povinná zverejniť aj na webovom

32 Zúčastniť sa zasadnutia obecného zastupiteľstva môžu aj samotní obyvatelia obce, ktorí môžu obecné zastupiteľstvo požiadať o slovo a vyjadriť sa k prerokúvanému bodu. Ak na rokovaní obecného zastupiteľstva požiada o slovo poslanec Národnej rady SR, poslanec Európskeho parlamentu, zástupca vlády SR alebo zástupca iného štátneho orgánu, slovo sa im udelí.

33 Z uvedeného vyplýva, že obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia aj vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Takéto všeobecne záväzné nariadenia môže obec vydať len na základe zákonného splnomocnenia, a súčasne nesmú odporovať Ústave SR, ústavným zákonom, medzinárodným zmluvám, s ktorými Národná rada SR vyslovila súhlas, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rovnako nesmú odporovať ani inému všeobecne záväznému predpisu (napr. nariadeniu vlády SR; vyhláške príslušného ministerstva, ani iného ústredného orgánu štátnej správy v SR).

34 Všeobecne záväzné nariadenia obcí sú normatívnymi administratívno-právnymi aktmi obecnej samosprávy.

35 Pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení vo veciach obecnej samosprávy, obec nie je viazaná právnymi predpismi nižšej právnej sily ako je zákon (napr. vyhláškou príslušného ministerstva alebo nariadením vlády SR).

sídle obce pri dodržaní rovnakej časovej lehoty (§ 6, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Dňom vyvesenia návrhu všeobecne záväzného nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Ako sa v novelizovanom zákone uvádza – v prípade ohrozenia, mimoriadnej udalosti, odstraňovania následkov mimoriadnej udalosti (ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku) sa tento postup nepoužije (§ 6, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Výnimky z povinného zverejňovania návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce na pripomienkové konanie pred jeho prerokovaním v obecnom zastupiteľstve sú opodstatnené nielen v prípade vzniku živeľnej pohromy, ale aj inej mimoriadnej udalosti podľa zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

Všeobecne záväzné nariadenie obce sa musí vyhlásiť, a síce vyhlásenie všeobecne záväzného nariadenia sa vykoná vyvesením³⁶ na úradnej tabuli v obci na dobu minimálne 15 dní. Účinnosť všeobecne záväzného nariadenia je podmienená jeho platnosťou a uplynutím lehoty od jeho vyvesenia, ak nie je v nariadení stanovený iný, neskorší začiatok účinnosti. Podľa novelizovaného zákona – v situácii, kedy je to odôvodnené naliehavým verejným záujmom, možno v nariadení výnimočne ustanoviť aj skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom jeho vyhlásenia (§ 6, ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Obec ako právnická osoba okrem všeobecne záväzných nariadení vydáva aj administratívnoprávne aplikačné akty, a môže uzatvárať aj administratívnoprávne dohody. Súčasne vykonáva aj iné právne významné úkony, uskutočňuje spoločensko-organizátorské úkony a realizuje materiálno-technické úkony.

Obecné zastupiteľstvo v rámci vlastnej normotvornej činnosti môže prijímať aj *uznesenia obecného zastupiteľstva*, na prijatie ktorých je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Uznesenie obecného zastupiteľstva je interným normatívnym aktom – zaväzuje len orgány obce.

Všeobecne záväzné nariadenia obce a uznesenia obecného zastupiteľstva podpisuje starosta obce najneskôr v lehote do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom (§ 12, ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Orgány obecného zastupiteľstva

Okrem volených orgánov obce, určité úlohy v rámci správy obecných záležitostí plnia aj orgány obecného zastupiteľstva, ktoré si obecné zastupiteľstvo zriaďuje fakultatívne – t. j. nevyplýva to z jeho povinnosti, ale zriadi ich v prípade ak je to účelné, hospodárne a z hľadiska výkonu obecnej správy vhodné. Obecné zastupiteľstvo môže uznesením zriadiť i ďalšie orgány, ako napr. *obecnú radu, komisie, obecnú políciu, obecný požiarny zbor* (§ 10, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Uvedené orgány môžu byť stále alebo dočasné. Majú výkonnú, kontrolnú, poradnú, no nikdy nie rozhodovaciu funkciu. Ak obecné zastupiteľstvo zriadi niektorý z uvedených orgánov, povinnosťou zastupiteľstva je určiť jeho náplň práce a predpisy, ktorými sa bude pri výkone svojej činnosti riadiť. Prostredníctvom orgánov obce sa samospráva vykonáva nepriamo, t. j. sprostredkovane (Kováčová, 2014).

³⁶ Vyvesenie všeobecne záväzného nariadenia obce na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti. Nariadenie sa zverejní aj na webovom sídle obce.

Obecné zastupiteľstvo môže zo zákona zriaďiť *obecnú radu*, ktorá je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Obecné zastupiteľstvo môže obecnú radu a jej členov kedykoľvek odvolať (§ 14, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Spôsob volieb upravuje rokovací poriadok obecného zastupiteľstva. Počet členov obecnej rady je najviac jedna tretina počtu poslancov. Obecná rada je *fakultatívnym orgánom* obce. Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Plní úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva, a zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu (§ 14, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Obecná rada sa schádza podľa potreby, minimálne však raz za tri mesiace.³⁷ Zasadnutia zvoláva a vedie starosta alebo zástupca starostu, ak tak neurobí starosta. Obecná rada je spôsobilá rokovať ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej členov. Na prijatie uznesenia obecnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov (§ 14, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Uznesenia obecnej rady podpisuje starosta obce. Obecná rada má charakter *politického orgánu* obecného zastupiteľstva, pretože v jej zložení sa odráža zastúpenie jednotlivých politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov v obecnom zastupiteľstve. Zmeny v politickom zložení obecného zastupiteľstva sa tak automaticky odzrkadľujú aj v zložení obecnej rady.

Dôležitým orgánom pre zabezpečenie samosprávnych úloh v obci sú *komisie*³⁸, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje v súlade s § 15 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Komisie sú *fakultatívnym orgánom*, ktoré sú zložené z poslancov, ale aj z kvalifikovaných odborníkov, zvolených obecným zastupiteľstvom.³⁹ Komisie majú odborný charakter pre konkrétnu oblasť, čím sa líšia od obecnej rady. Pomocou komisií získavajú volené orgány potrebné informácie o preferenciách občanov, o ich spokojnosti s poskytovanými verejnými službami, resp. o nespokojnosti a iných potrebách. Pre lepší výkon činnosti a riadenia samosprávy môže obecné zastupiteľstvo svojím uznesením zriaďovať *stále* (pôsobiace počas celého funkčného obdobia) alebo *dočasné* (zamerané na vyriešenie konkrétnej úlohy, ktorá nemá trvalý charakter); *poradné* (poskytujúce rôzne stanoviská), *iniciatívne* (predkladajúce návrhy a podnety) a *kontrolné orgány* (vykonávajúce napr. kontrolu plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, dodržiavanie všeobecne záväzných nariadení). Ako poradné orgány môžu pôsobiť napr. aj *dobrovoľné občianske komisie*, v ktorých zástupcovia občanov pôsobia bez mandátu poslanca. Podľa dikcie novelizovaného zákona o obecnom zriadení, členovi komisie, ktorý nie je poslanec, možno poskytnúť odmenu. Avšak, v rámci kalendárneho roka to môže byť najviac jedna polovica mesačného platu starostu bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny (§ 15, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

37 Zákonom NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, interval zasadnutí obecnej rady sa predĺžil na 3 mesiace, čím sa so zmeneným intervalom zasadnutí obecného zastupiteľstva vytvoril súlad pre potreby praxe.

38 Zákon presne neurčuje, ktoré komisie majú byť zriadené, preto je potrebné vychádzať zo základných samosprávnych funkcií obce uvedených v § 4, ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obecné zastupiteľstvo môže zriaďiť komisie, pôsobiace v oblasti – financií; správy obecného majetku; podnikateľskej činnosti; obchodu, služieb a cestovného ruchu; dopravy a verejnoprospešných služieb; kultúry, vzdelávania, mládeže a športu; sociálnej a bytovej; životného prostredia; výstavby a územného plánovania; ochrany verejného poriadku; kontroly a i.

39 Zloženie a úlohy komisií vymedzuje obecné zastupiteľstvo.

V mestských častiach môžu mestá zriaďovať výbory, ktoré reprezentujú obyvateľov príslušných mestských častí a podieľajú sa na samospráve mesta.⁴⁰ Prácu výboru koordinuje a usmerňuje *Komisia mestského zastupiteľstva pre rozvoj mestských častí*. Členmi výborov sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva, zvolení v mestskej časti. Členmi výborov môžu byť aj obyvatelia mesta s trvalým pobytom v mestskej časti, zvolení mestským zastupiteľstvom. Podľa dikcie novelizovaného zákona o obecnom zriadení, rovnako aj členovi výboru mestskej časti, ktorý nie je poslanec, možno poskytnúť odmenu. Avšak, v rámci kalendárneho roka to môže byť najviac jedna polovica mesačného platu primátora bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny (§ 15, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Zhromaždenie obyvateľov obce

Subjektom, oprávneným iniciovať a zvolať zhromaždenie obyvateľov obce bolo pôvodne iba *obecné zastupiteľstvo* (§ 11, ods. 4, písm. f) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Zhromaždenie obyvateľov obce⁴¹ sa využíva najmä na prerokovanie verejných, resp. obecných záležitostí. Má fakultatívny charakter, a môže sa týkať všetkých obyvateľov obce alebo len jej časti. Zhromaždenie obyvateľov obce je premietnutím demokracie z doby, kedy za demokraticky prijaté rozhodnutia mohli byť považované len tie rozhodnutia, ku ktorým sa mali možnosť vyjadriť všetci oprávnení občania. Ako sa uvádza v § 4, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zhromaždenie je jedným z troch rovnocenných zákonných spôsobov vykonávania obecnej samosprávy.⁴² Účelom zhromaždenia obyvateľov obce je prerokovať obecné veci a poskytnúť podklady pre rozhodovanie v predmetných záležitostiach. Možnosť realizácie samosprávy prostredníctvom zhromaždenia je daná širšiemu okruhu subjektov ako len občanom SR. V zhromaždení by malo ísť o proces, ktorého výsledok je pre zastupiteľské orgány záväzný, avšak podobne ako v prípade miestneho referenda táto záväznosť nie je vynútiteľná, keďže poslanci obecného zastupiteľstva vykonávajú svoju funkciu na základe reprezentatívneho, a nie imperatívneho mandátu. Zhromaždenie obyvateľov obce je upravené len všeobecne, nie konkrétne. Zhromaždenie napr. nerieši mieru záväznosti rozhodnutia pre obecné zastupiteľstvo, a teda nadobúda iba formálny význam. A preto, zhromaždenie plní skôr úlohu akejsi *konzultatívnej demokracie*, a nie priamej účasti na samospráve (Krunková, 2009). V záujme lepšieho využitia tohto ústavného inštitútu v prospech obyvateľov samosprávy obce, bolo zákonom NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, toto ustanovenie doplnené aj o starostu obce. V § 11b citovaného zákona sa uvádza, že: „na prerokovanie vecí územnej samosprávy môže obecné zastupiteľstvo alebo starosta zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti“ (§ 11b zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Okrem taxatívne vymedzených prípadov, zhromaždenie obyvateľov obce môže zvolať aj Okresný úrad, a to v prípade nefunkčnej obce. Ako sa v § 2aa, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb.

40 Za účelom podieľania sa na výkone samosprávy sú výbory oprávnené zriaďovať občianske rady ako pomocný a poradný orgán výborov. Zároveň sú výbory oprávnené schvaľovať predsedov občianskych rád, zvolených občianskymi radami.

41 Zákon NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, vypustil slová „verejné zhromaždenie“ a nahradil ich „zhromaždením“ a slovo „verejné“ bolo vypustené vo vybraných tvaroch.

42 Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce orgánmi obce, miestnym referendom a zhromaždením obyvateľov obce.

o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov uvádza: „*zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce na podnet Ministerstva vnútra SR zvoláva Okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nefunkčná obec nachádza*“.

Starosta obce

Starosta obce je predstaviteľom obce a je najvyšším výkonným orgánom obce⁴³, ktorý zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, ale aj k iným obciam, právnickým a fyzickým osobám a iným subjektom. Starosta je volený obyvateľmi obce na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním, postupujúc podľa aktuálne platnej legislatívy.⁴⁴ Za starostu obce môže byť volený obyvateľ obce, ktorý: „*má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 25 rokov*“ (§ 165 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.).⁴⁵ Voľby sú jednokolové a za starostu je zvolený ten kandidát, ktorý získal najviac platných hlasov.⁴⁶ V zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, funkčné obdobie starostu „*sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu*“ (§ 13, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Starosta rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.⁴⁷ Ak zákon neustanovuje inak, zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady⁴⁸, a podpisuje ich uznesenia.

Funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Funkcia starostu obce je nezlučiteľná s funkciou poslanca a zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Podľa novelizovaného zákona to ale neplatí, ak bol zamestnanec obce dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie starostu (§ 13, ods. 3, písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Funkcia starostu obce je tiež nezlučiteľná s funkciou štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený; s funkciou predsedu samosprávneho kraja alebo vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy alebo podľa osobitného zákona (§ 13, ods. 3, písm. c) až f) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Starosta vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce. Pôsobnosti starostu pri vydávaní vnútorných predpisov obce sa prispôbujú jeho postaveniu štatutárneho orgánu v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov obce – v mene obce ako zamestnávateľa robí právne úkony, napr. uzatvára pracovné zmluvy so zamestnancami obce, uzatvára dohody o náhrade škody voči zamestnancom obce a pod. Starosta

43 Starosta je výkonným orgánom obce, nie obecného zastupiteľstva.

44 Voľby na starostov obcí a primátorov miest sa v novembri 2018 uskutočnili už v súlade so zákonom NR SR č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov. Voľby do samosprávnych orgánov miest a obcí, ktoré sa uskutočnili v novembri 2014, sa konali ešte v súlade so zákonom SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

45 Prekážkou práva byť volený je výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (§ 6 zákona č. 180/2014 Z. z. v zn. n. z.).

46 Pri rovnosti hlasov sa vykonajú nové voľby.

47 Právomoc starostu konať v mene obce však ešte neznamená tvoriť vôľu obce.

48 Toto ustanovenie sa v zákone NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov spresnilo, pretože zvoliť a viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva a obecnej rady môže v zákonom ustanovených prípadoch aj iná osoba ako starosta obce (napr. zástupca starostu obce alebo iný poslanec).

je povinný informovať poslancov o vydaní, ako aj o prípadných zmenách organizačného poriadku obce vzhľadom na kompetenciu obecného zastupiteľstva – rozhodovať o rozsahu finančných prostriedkov na činnosť obecného úradu (§ 13, ods. 4, písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Starosta je štatutárom aj v majetkovoprávnej oblasti obce – robí právne úkony v mene obce, napr. podpisuje kúpnu alebo nájomnú zmluvu, ktorá sa týka majetku obce. K ďalším kompetenciám starostu, ustanoveným v zákone o obecnom zriadení, patria i ďalšie úkony: starosta je povinný uzatvoriť pracovnú zmluvu s hlavným kontrolórom obce, ktorý bol právoplatne zvolený obecným zastupiteľstvom (§ 18a, ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); vymenúva a odvoláva prednostu obecného úradu (§ 17, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); písomným poverením určuje rozsah, v akom ho zástupca starostu bude zastupovať (§ 13b, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); predkladá obecnému zastupiteľstvu návrh na vymenovanie a odvolanie vedúcich rozpočtových a príspevkových organizácií, zriadených obcou (§ 11, ods. 4, písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); predkladá obecnému zastupiteľstvu návrh na vymenovanie náčelníka obecnej polície (§ 2, ods. 3 zákona č. 564/1991 Zb. v zn. n. p.). Starosta môže tiež pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva (§ 13, ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Môže vykonávať zmeny rozpočtu v rozsahu, určenom zastupiteľstvom (§ 11, ods. 4, písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Môže požiadať hlavného kontrolóra o bezodkladné sprístupnenie výsledkov kontroly, vykonanej hlavným kontrolórom (§ 18f, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Podľa novej legislatívnej úpravy, iniciovať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy môže okrem obecného zastupiteľstva už aj starosta obce (§ 11b zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁴⁹ Uvedená zmena bola do praxe zavedená zákonom NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Plat starostu určuje obecné zastupiteľstvo podľa zákona NR SR č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov. Obecné zastupiteľstvo najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie určí rozsah výkonu funkcie starostu. Počas funkčného obdobia starostu, môže obecné zastupiteľstvo na návrh starostu zmeniť rozsah výkonu jeho funkcie (§ 11, ods. 4, písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Vzhľadom na zmeny, ktoré boli vyvolané najmä decentralizáciou pôsobností, ale aj neustálym vývojom a požiadavkami zvonku je nevyhnutné, aby sa starosta vzdelával, aby si prehľboval vedomosti, ktoré sú pre riadny výkon správy nevyhnutné. Vychádzajúc zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, povinnosť starostu vzdelávať sa je v ustanovení citovaného zákona upravená nasledovne: „*starosta si prehľbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu*“ (§ 13, ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁵⁰

Mandát starostu obce zaniká odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou; uplynutím funkčného obdobia; vzdaním sa mandátu⁵¹; právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmie-

49 Uvedeným ustanovením sa očakáva lepšie využitie tohto ústavného inštitútu v prospech obyvateľov samosprávy obce.

50 Rovnako aj poslanci obecného zastupiteľstva sú povinní prehľbovať si vedomosti, potrebné na výkon funkcie poslanca (§ 25, ods. 1, písm. f) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

51 Starosta musí toto rozhodnutie urobiť písomne a jeho účinky nastávajú dňom uvedeným v tomto písomnom úkone, najskôr však dňom doručenia obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť.

nečne odložený; pozbavením, resp. obmedzením, spôsobilosti na právne úkony; zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; smrťou starostu alebo zrušením obce.⁵²

Na rozdiel od poslanca obecného zastupiteľstva, ktorého nie je možné z funkcie odvolať, starostu obce je možné z funkcie odvolať. Z uvedeného dôvodu, mandát starostu zaniká aj v prípade vyhlásenia výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, na základe ktorého sa rozhodlo o odvolaní starostu obce (§ 13a, ods. 1, písm. f) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Možnosť odvolania poslanca obecného zastupiteľstva, na základe výsledku miestneho referenda o odvolaní poslanca, do novelizovaného zákona navrhovala zapracovať Rada ZMOS (Návrh ďalšieho postupu..., 2017). Avšak, návrh sa do zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, nedostal. Zákon o obecnom zriadení upravuje len podmienky zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva. Starostu môžu odvolať len obyvatelia obce v miestnom referende. Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu v prípade, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov a v prípade, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie starostu trvá dlhšie ako šesť mesiacov (§ 13a, ods. 3, písm. a) a b) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Návrh musí obecné zastupiteľstvo schváliť nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Zákonom NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, sa vypustil dôvod na obligatórne vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu, ak hrubo alebo opakovane zanedbával svoje povinnosti, porušoval Ústavu SR a iné všeobecne záväzné právne predpisy. Uvedené ustanovenie spôsobovalo závažné problémy najmä pri jeho aplikácii v praxi, keďže nebolo jednoznačne zrejmé, kedy sa starosta obce dopustil hrubého zanedbania svojich povinností a kedy nie. Ďalším dôvodom na vypustenie uvedeného ustanovenia bol fakt, že tieto skutočnosti posudzovali poslanci obecného zastupiteľstva, čo nemožno pokladať za vhodné riešenie najmä z hľadiska zachovania objektívnej nezáujatosti, odbornej a ústavnej kompetentnosti, čo mohlo byť voči starostovi v niektorých prípadoch aj účelovo zneužitý. V konečnom dôsledku, poslanci predsa nemajú právomoc súdov alebo iných štátnych orgánov, aby mohli rozhodovať o tom, či niekto porušil zákon alebo nie (Návrh ďalšieho postupu..., 2017).

Starosta obce je volený funkcionár miestnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj v prospech potrieb a záujmov jej obyvateľov. Jeho pozícia je v porovnaní s obecným zastupiteľstvom právne i fakticky odlišná (Palúš, 2006). Ak porovnáme obligatórne orgány, tak obecné zastupiteľstvo, ktoré je kolektívnym orgánom, svoje rozhodnutia prijíma v zbore, kde prvok osobnej kontroly zo strany voličov nie je príliš výrazný, pretože komunálni politici pracujú na princípe reprezentatívneho a nie imperatívneho mandátu. Avšak, funkcia starostu je budovaná na monokratickom princípe. Starosta nie je zamestnancom obce a voľbou do funkcie sa mu nezakladá pracovnoprávny vzťah k obci. Starosta ako štatutárny orgán rozhoduje hlavne o individuálnych právnych aktoch, t. j. rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo o povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Novelizovanou úpravou zákona o obecnom zriadení, ktorá bola v roku 2010 zavedená zákonom NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, starosta už

52 Mandát starostu môže zaniknúť aj v prípade, ak v lehote do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií starostu nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií (§ 13a, ods. 1, písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

nie je správnym orgánom obce, ale obec ako právnická osoba, za ktorú starosta koná aj v správnych (administratívnoprávnych) vzťahoch. V súvislosti s administratívne náročným výkonom práce starostu, v zmysle novelizovaného zákona o obecnom zriadení, starosta ako štatutárny orgán obce môže rozhodovanie v mene obce o právnych pomeroch právnych subjektov v oblasti verejnej správy zveriť príslušnému zamestnancovi obce (§ 13, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Starosta je do svojej funkcie volený obyvateľmi obce v slobodných a demokratických voľbách, pričom sa používa jednokolový väčšinový systém s jednoduchou väčšinou. Starosta je pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z tejto funkcie kedykoľvek odvolať. Keďže je starosta volený občanmi, nemusí mať podporu u politických strán, zoskupených v obecnom zastupiteľstve. Avšak, ak starosta nenájde podporu u poslancov obecného zastupiteľstva, jeho návrhy môžu byť častokrát nepriechodné. Starosta nie je členom obecného zastupiteľstva a nie je ním ani volený. Zvoláva a vedie zasadnutia, vedie hlasovanie, no nemá právo hlasovať. Zastupiteľstvo nemá právo ukladať starostovi úlohy.

Vychádzajúc z platnej právnej úpravy, starosta má samostatné nezávislé postavenie, a okrem výlučného práva podpisovať všeobecne záväzné nariadenia obce a uznesenia, prijaté obecným zastupiteľstvom a obecnou radou, môže starosta uplatniť tzv. *sistačné právo*. Podľa § 13, ods. 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva ak sa domnieva, že toto uznesenie odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Sistačné právo realizuje starosta tým spôsobom, že uznesenie v lehote do 10 dní od jeho schválenia v obecnom zastupiteľstve nepodpíše. V zmysle zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým bol upravený a doplnený zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, môžu poslanci obecného zastupiteľstva v lehote do troch mesiacov od schválenia uznesenia v obecnom zastupiteľstve, i napriek sistácii starostu, výkon uznesenia potvrdiť ak opätovne za uznesenie zahlasuje trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov, inak uznesenie stráca platnosť. Zákonom NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým bol upravený a doplnený zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, sa lehota z pôvodných dvoch mesiacov predĺžila na tri mesiace v nadväznosti na interval zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktoré sa zo zákona schádza raz za tri mesiace. Proti kvalifikovanému potvrdeniu výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva starosta nemôže uplatniť sistačné právo, a uznesenie aj napriek jeho nesúhlasu je platné a vykonateľné. Starosta sistačným právom nemôže napadnúť uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra. Z dôvodu zamedzenia možného stretu súkromného a verejného záujmu, starosta nemôže využiť sistačnú právomoc ani v prípade uznesenia o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu.

Starosta a obecné zastupiteľstvo sú obligatónnymi orgánmi obce, ktoré sú priamo volené občanmi, a teda z tohto hľadiska by sa dalo konštatovať, že majú rovnocenné postavenie. No, podmienkou dobrého fungovania samosprávy je, aby: „*oba orgány poznali a naplňali svoju vlastnú pôsobnosť, aby pri rozdieli v názoroch diskutovali a pritom pozorne počúvali, a napokon sa vždy zariadili s plným rešpektom k tomu, ako je zákonom medzi nimi rozdelená ich pôsobnosť*“ (Miestna samospráva..., 2018, s. 25).

Hlavný kontrolór

Na zabezpečenie vnútornej kontroly, zastupiteľstvo samosprávy zriaďuje obligatónnu funkciu hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór nie je orgánom obce, ale je *obligatónnym zamestnancom obce*. Z uvedeného vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení, ale aj pri samotnej

realizácii jeho úloh a zverených funkcií. Vychádzajúc zo zákona o obecnom zriadení, hlavný kontrolór pri výkone kontrolnej činnosti postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje osobitný predpis (§ 18e zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Do 31. decembra 2015 osobitným zákonom pre tento účel bol zákon NR SR č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite, a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol zrušený a s účinnosťou od 1. januára 2016 bol nahradený novým zákonom NR SR č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁵³ Hlavný kontrolór pri výkone svojej funkcie plní dôležité funkcie kontroly – najmä informačnú, výchovnú a represívnu funkciu. Všetky funkcie sa prejavujú vo vzťahu k orgánom samosprávy, a preto je nevyhnutné, aby sa pri výkone kontroly postupovalo tak, aby boli výsledky kontroly pravdivé, úplné a preukázateľné. V prípadoch, kedy výsledky a dôkazy kontroly nie sú jednoznačné, resp. presvedčivé, je nevyhnutné samosprávnym orgánom preukázať spôsob, akým boli dôkazy a výsledky kontroly získané, resp. akým spôsobom boli analyzované.

Hlavný kontrolór vykonáva kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa osobitných predpisov.⁵⁴ Právomoc hlavného kontrolóra sa vzťahuje na obecný úrad; rozpočtové a príspevkové organizácie obce; na právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo im bol majetok obce prenechaný na užívanie a na osoby, ktorým boli z rozpočtu obce poskytnuté finančné prostriedky (§ 18d, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra sa nevzťahuje na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo o povinnostiach právnických alebo fyzických osôb rozhoduje obec v správnom konaní. Hlavný kontrolór vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu obce a k návrhu záverečného účtu obce ešte pred ich schválením v obecnom zastupiteľstve (§ 18f, ods. 1, písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Zúčastňuje sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a obecnej rady s poradným hlasom, a rovnako sa môže zúčastňovať aj na zasadnutiach komisií, zriadených obecným zastupiteľstvom (§ 18f, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Hlavný kontrolór je oprávnený nahliadať do účtovných a pokladničných dokladov ako aj iných dokumentov, týkajúcich sa pokladničných operácií, vedenia účtovníctva a nakladania s majetkom (§ 18f, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Raz za 6 mesiacov predkladá obecnému zastupiteľstvu návrh plánu kontrolnej činnosti, ktorý musí byť najneskôr 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve zverejnený v obci spôsobom obvyklým (§ 18f, ods. 1, písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Vychádzajúc zo zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, hlavný kontrolór vybavuje sťažnosti len ak tak ustanovuje štatút obce⁵⁵ (§ 18f,

53 Postupujúc podľa §§ 20 až 27 zákona NR SR č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ďalšie podrobnosti o pravidlách kontrolnej činnosti môže obec v zmysle zákona ustanoviť aj uznesením (§ 18e zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

54 Hlavný kontrolór ďalej vykonáva kontrolu príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, kontrolu vybavovania sťažností a petícií, kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrolu plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, kontrolu dodržiavania interných predpisov obce a kontrolu plnenia ďalších úloh, ustanovených osobitnými predpismi.

55 Uvedeným ustanovením sa zabezpečuje súlad so zákonom NR SR č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, ktorý v § 11, ods. 1 ustanovuje, že „vystavovanie sťažností upraví orgán verejnej správy vnútorným predpisom“. Zákon teda explicitne neustanovuje, že sťažnosti vybavuje hlavný kontrolór.

ods. 1, písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁵⁶ Zároveň, v súlade s novelizovaným znením zákona o obecnom zriadení, hlavný kontrolór je povinný „*vykonať kontrolu, ak ho o to požiada obecné zastupiteľstvo alebo starosta, ak vec neznesie odklad*“ (§ 18f, ods. 1, písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁵⁷ Správu o výsledkoch kontroly predkladá hlavný kontrolór priamo obecnému zastupiteľstvu, ktorému minimálne raz ročne predkladá správu o výsledkoch kontrolnej činnosti.⁵⁸

Predpoklady na výkon funkcie hlavného kontrolóra a jeho voľbu upravujú ustanovenia, uvedené v § 18a zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Na zvolenie a odvolanie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Uznesenie o voľbe a o odvolaní hlavného kontrolóra nemôže starosta napadnúť sistačným právom. Ak v prvom kole volieb ani jeden kandidát na funkciu hlavného kontrolóra nezískal túto kvalifikovanú väčšinu, obecné zastupiteľstvo ešte na tej istej schôdzi vykoná druhé kolo volieb, do ktorého postúpia dvaja kandidáti, ktorí v prvom kole získali najväčší počet platných hlasov.⁵⁹ V druhom kole volieb je zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov.⁶⁰ Starosta obce je povinný so zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu tak, aby deň jeho nástupu do práce bol deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia dosluhujúceho hlavného kontrolóra.⁶¹ Hlavný kontrolór je zamestnancom obce, a jeho funkčné obdobie trvá 6 rokov. Funkcia hlavného kontrolóra obce je nezlučiteľná s výkonom funkcie poslanca; starostu; člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec; iného zamestnanca obce a podľa osobitného zákona (§ 18, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Hlavný kontrolór môže vykonávať svoju činnosť aj pre viaceré obce. Avšak, podľa zákona NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, v uvedenom prípade: „*hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo každej obce, v ktorej hlavný kontrolór má vykonávať kontrolnú činnosť*“ (§ 18b zákona SNR č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Uvedeným ustanovením sa vypustila povinnosť obcí uzatvárať medzi sebou verejnoprávne zmluvy. Na hlavného kontrolóra viacerých obcí sa vzťahujú všetky ustanovenia zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ako na hlavného kontrolóra, ktorý vykonáva kontrolnú činnosť len pre jednu obec. Postup úpravy platových podmienok hlavného kontrolóra je ustanovený v § 18c zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká vzdaním sa funkcie (doručením písomného rozhodnutia obecnému úradu); odvolaním z funkcie; uplynutím funkčného obdobia; smrťou

56 Hlavný kontrolór plní aj ďalšie úlohy, ktoré mu vyplývajú zo štatútu obce, alebo ktoré mu uloží obecné zastupiteľstvo.

57 V záujme zvýšenia účinnosti kontrolnej činnosti sa hlavnému kontrolórovi obce môže uložiť povinnosť vykonať kontrolu nielen na podnet obecného zastupiteľstva, ale aj na podnet starostu.

58 Správu o kontrolnej činnosti hlavný kontrolór predkladá obecnému zastupiteľstvu vždy v lehote 60 dní po uplynutí kalendárneho roka.

59 V prípade rovnosti hlasov, do druhého kola volieb postupujú všetci kandidáti s najväčším počtom platných hlasov.

60 Pri rovnosti hlasov v druhom kole volieb sa rozhoduje žrebovom.

61 Postup úpravy platových podmienok hlavného kontrolóra je ustanovený v § 18c zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

alebo vyhlásením za mŕtveho; dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol hlavný kontrolór pozbavený alebo obmedzený spôsobilosti na právne úkony; dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol hlavný kontrolór odsúdený za úmyselný trestný čin alebo trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený (§ 18a, ods. 8 zákona SNR č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁶² Dňom zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj jeho pracovný pomer. Pri odvolávaní hlavného kontrolóra sa vyžaduje súhlas rovnakej väčšiny poslancov obecného zastupiteľstva ako pri jeho zvolení do funkcie – t. j. súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, nielen prítomných poslancov obecného zastupiteľstva.⁶³ Obecné zastupiteľstvo, ktorým je hlavný kontrolór volený, môže hlavného kontrolóra z funkcie odvolať ak – opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom porušuje povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca; hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti a bol na túto skutočnosť minimálne raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom, alebo ak uvedie nepravdivé údaje v čestnom vyhlásení pri nástupe do funkcie alebo v údajoch o svojich majetkových pomeroch (§ 18a, ods. 9 zákona SNR č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Nakoľko z kapacitných dôvodov nie je možné, aby hlavný kontrolór sám nezávisle a efektívne vykonával a zabezpečoval kontrolnú činnosť ako i ďalšie povinnosti, spojené s výkonom tejto funkcie, najmä vo väčších obciach a mestách svoje opodstatnenie má zriadenie Útvary hlavného kontrolóra. Vychádzajúc zo zákona: „*obec si môže zriadiť útvary hlavného kontrolóra, ktorý je súčasťou obecného úradu... Útvary hlavného kontrolóra riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný kontrolór... Útvary hlavného kontrolóra zabezpečuje odborné, administratívne a organizačné veci, súvisiace s plnením úloh hlavného kontrolóra*“ (§ 18g, ods. 1 až 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).

Z dikcie zákona o obecnom zriadení však nemožno jednoznačne vyvodiť, či je funkcia hlavného kontrolóra zriaďovaná a obsadzovaná v každej obci obligatórne, t. j. či každá obec musí mať hlavného kontrolóra, čo v praxi spôsobuje aplikačné problémy. V novele, vykonanej zákonom NR SR č. 369/2004 Z. z., ktorým sa upravil a doplnil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa: „*stanovuje povinnosť obce utvárať účinný systém kontroly*“ (§ 4, ods. 3, písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Spôsobom, ustanoveným v tomto zákone sa stanovuje nielen povinnosť zriadiť funkciu hlavného kontrolóra obce, ale ho aj zvoliť (Tekeli – Hoffmann, 2013). Zároveň je obec povinná vytvoriť: „*vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na nezávislý výkon vnútornej kontroly*“ (§ 4, ods. 3, písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.).⁶⁴ Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že funkcia hlavného kontrolóra obce je obligatórnou funkciou v každej obci, a teda táto povinnosť sa zakladá pre každú obec. Avšak, z ustanovenia § 18, ods. 1 zákona o obecnom zriadení síce vyplýva povinnosť obce mať hlavného kontrolóra obce, no v zákone sa neuvádza žiaden postih pre obec za prípadné porušenie povinnosti ustanoviť funkciu hlavného kontrolóra obce. V zákone NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších pred-

62 Výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj dňom, ktorým začal hlavný kontrolór vykonávať napr. funkciu poslanca, starostu, člena orgánu právnickej osoby, založenej alebo zriadenej obcou.

63 Novelizovaný zákon o obecnom zriadení takto sprísňuje podmienky a spôsob odvolania hlavného kontrolóra obce.

64 Kontrolnú činnosť na úrovni obce môže okrem hlavného kontrolóra vykonávať aj starosta obce (zákon č. 357/2015 Z. z.); obecné zastupiteľstvo (§ 11, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); poslanci obecného zastupiteľstva (§ 25, ods. 4, písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); komisie (§ 15, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); obecná rada (§ 14, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.); zamestnanci obce.

pisov, neboli zapracované vhodné sankčné mechanizmy v prípade porušenia povinnosti ustanoviť funkciu hlavného kontrolóra obce.⁶⁵ Z dôvodu nejasného výkladu zákona, v obecnej praxi vznikajú mnohé nedorozumenia a nejasnosti pri zabezpečovaní plynulého chodu činností a povinností, a preto by stálo za zváženie precizovať zákon jednoznačnou formuláciou povinnosti každej obce mať hlavného kontrolóra.

Záver

Aj keď boli zmeny do zákona o obecnom zriadení zapracované mnohými legislatívnymi úpravami, nie všetky oblasti výkonu a riadenia samospráv sú dostatočne upravené. Samosprávy i naďalej zápasia s mnohými problémami – napr. vysoký počet poslancov v zastupiteľstvách a snaha o zníženie ich počtu, s čím súvisí i snaha o zrušenie mestských častí v rámci mesta Bratislava a mesta Košice, na území ktorých pôsobí 400–600 poslancov. Znížením počtu poslancov by sa mohli ušetriť značné finančné prostriedky. Rovnako si svoju pozornosť žiada i úprava zániku poslaneckého mandátu formou referenda. V súčasnosti poslancovi zaniká mandát len zo štandardných dôvodov, a poslanca nie je možné odvolať napr. formou referenda ako v prípade starostu obce, ak si napr. neplní povinnosti poslanca alebo nezúčastňuje sa zasadnutí obecného zastupiteľstva, obcej rady alebo komisií, do ktorých bol riadne zvolený. Rovnako nie sú v zákone zapracované ani vhodné sankčné mechanizmy v prípade porušenia povinnosti ustanoviť funkciu hlavného kontrolóra obce. Vzhľadom na značne vysokú fragmentáciu územia Slovenskej republiky je potrebné zvážiť možnosti zlučovania samospráv, čím by sa vyriešil akútny problém malých obcí, ktoré sa už dlhodobo vyznačujú stálymi problémami. Dôkazom tohto stavu boli napr. aj komunálne voľby, ktoré sa konali v rokoch 2010, 2014 a naposledy v novembri 2018. Niektoré obce voľby ani neuskutočnili, pretože sa nenašiel žiadny kandidát na starostu alebo poslancov. V iných obciach sa museli voľby niekoľkokrát opakovať, pretože zo strany občanov nebol záujem uchádzať sa o samosprávne funkcie. Malé obce sú zadlžené, sú v nútenej správe, príp. na majetok už siahol aj exekútor. Výkon samosprávnych, ale i prenesených kompetencií, si vyžaduje kvalitné ľudské zdroje, ktorými malé obce zväčša nedisponujú. Riešením patovej situácie by mohla byť napr. municipalizácia, ktorá by problém hlavne malých obcí mohla vyriešiť. Avšak, takúto veľkú zmenu je možné dosiahnuť len zákonnou úpravou a nie na báze dobrovoľnosti. Každopádne na tak vážnu zmenu je nevyhnutná politická vôľa a spoločenská objednávka. Musí byť prítomný evidentný záujem riešiť túto agendu zo strany všetkých zainteresovaných subjektov. Ak sa má v spoločnosti rozvinúť kvalitná diskusia o vhodnom usporiadaní miestnej samosprávy, tak potom za účasti všetkých zainteresovaných aktérov: predstaviteľov Vlády Slovenskej republiky; zástupcov miest a obcí; predstaviteľov akademickej obce; politológov, ekonómov, sociológov, ako aj ďalších výskumníkov a odborníkov. Municipalizácia môže byť vhodným riešením, ale k tejto vážnej téme a zložitej problematike je potrebné pristupovať veľmi citlivo a obozretne, aby občania dotknutých obcí nemali pocit straty vlastnej integrity, autonómie a svojho územia. Dosiahnutie všeobecného

65 Sankcie voči obci nemusia mať hneď charakter priameho finančného postihu. Môžu mať aj podobu rôznych obmedzení, uplatnených voči obci, napr. pri schvaľovaní rozpočtu obce alebo záverečného účtu obce v obecnom zastupiteľstve, kedy ich obligatórnou súčasťou v procese schvaľovania je práve odborné stanovisko hlavného kontrolóra obce.

veľkého konsenzu musí byť v záujme všetkých zúčastnených strán, avšak bez uprednostňovania politických cieľov a záujmov.

Literatúra

- Budúcnosť miestnej samosprávy – Komunálna reforma [online], 2014. In *Z prvej ruky* – relácia RTVS, 14. 10. 2014. [cit. 15.07.2018] Dostupné na internete: <<http://www.rtvsk.sk/radio/archiv/1175/63265>>
- EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND EXPLANATORY REPORT. Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, March 2010. ISBN 978-92-871-6775-0.
- Európska charta miestnej samosprávy, 2018. Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy>>
- GAŠPAR, M. 1993. *Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM, 1993. 128 s. ISBN 80-85717-01-8.
- KOVÁČOVÁ, S. 2012. Decentralizácia ako dôvod pre implementáciu konsolidačných opatrení formou interkomunálnej kooperácie. In *INTERPOLIS 2012. Zborník príspevkov z IX. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou* [CD-ROM]. Banská Bystrica: FPVaMV UMB 2012. ISBN 978-80-557-0519-4. s. 433–438
- KOVÁČOVÁ, N. 2012. Inštitút referenda v kontexte európskej integrácie. In *INTERPOLIS 2012 – Zborník príspevkov z IX. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou* [CD-ROM]. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2012. ISBN 978-80-557-0519-4. s. 307–310
- KOVÁČOVÁ, E. 2014. *Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. Banská Bystrica: BELIANUM, FPVaMV UMB 2014. 236 s. ISBN 978-80-557-0735-8.
- KOVÁČOVÁ, E. 2016. Voľby do samosprávnych orgánov miest a obcí v podmienkach Slovenskej republiky. In *AUSPICIA*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálnych štúdií, 2016. Roč. 13, č. 1/2016. ISSN 1214-4967. s. 19–36
- LIPTÁKOVÁ, K. 2015. Ľudské zdroje vo verejnej správe. In *Verejná správa a regionálny rozvoj. Ekológia a manažment*. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy. Vol. 11, No. 1, jún 2015, ročník XI. ISSN 1337-2955. s. 60–67. Dostupné na internete: <<https://www.vsemvs.sk/VedaAVyskum/VedeckyCasopis>>
- Miestna samospráva – Základné princípy fungovania III. Sprievodca kompetenciami volených predstaviteľov samosprávy 2018–2022. Nitra: GARMOND Nitra, 2018. 281 s. ISBN 978-80-89703-56-2.
- Návrh ďalšieho postupu prípravy novelizácie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, 2017. Materiál ZMOS, Štrbské pleso 7. a 8. februára 2017
- Nechcené obce: Nie všade sa po voľbách radovali zo zmien, v 5 dedinách nikto nekandidoval, 14. 11. 2018. [cit. 19.11.2018]. Dostupné na internete: <<https://zivot.pluska.sk/clanok/551096/nehcene-obce-nie-vsade-sa-po-volbach-radovali-zo-zmien-v-5-dedinach-nikto-nekandidoval>>
- Novela je výsledkom obojstranného a v niektorých bodoch aj tvrdého kompromisu, 2017. In *Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny* č. 49–50, s. 1–3
- Prehľad návrhov zmien v zákone o obecnom zriadení, 2018. In *Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny* č. 7–8, s. 4–5
- Ústava Slovenskej republiky – zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon NR SR č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

Vybrané problematiky v ekonomických súvislostiach

14. ANALÝZA MINIMÁLNEJ MZDY V EURÓPSKEJ ÚNII A V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY K ROKU 2018

Otázka minimálnej mzdy a jej zvyšovanie sa v posledných rokoch stalo politickým nástrojom v rukách politických subjektov, najmä v predvolebnom období. Zavádzanie zákonom stanovenej výšky minimálnej mzdy za odpracovanú prácu by malo primárne slúžiť na ochranu pracujúcich pred vykorisťovaním a chudobou. Výška minimálnej mzdy sa v jednotlivých európskych krajinách výrazne líši. S výsledkov prieskumu výšky minimálnej mzdy Eurostatu vyplýva, že v období medzi 1. januárom a 1. júlom 2018 sa výška minimálnej mzdy pohybovala od 261 € v Bulharsku po 1999 € v Luxembursku (Eurostat, 2018a).

Začiatkom roku 2017 prezident Európskej komisie Jean Claude Juncker vystúpil s návrhom, aby bola zavedená minimálna mzda v každom európskom štáte. To však neznamená, že by mala byť celoplošne zavedená jednotná výška minimálnej mzdy, pretože prijatie takého opatrenia je v dlhodobom horizonte nemožné. Juncker zdôraznil, že každý štát by mal mať možnosť slobodne rozhodovať o výške svojej minimálnej mzdy, avšak vyzýva, aby bola rešpektovaná určitá úroveň dôstojnosti. Rozdiely medzi štátmi sú aj v nákladoch na život. V niektorých prípadoch sa rapídne líšia, čomu by mali odpovedať i platové podmienky ľudí, aby si mohli zabezpečiť určitý životný štandard. Rozdiely v nákladoch na život nie sú len medzi jednotlivými štátmi, ale i medzi jednotlivými regiónmi v rámci jedného štátu (Euractiv, 2017). V septembri 2017 apeloval na výšku minimálnej mzdy aj francúzsky prezident Emanuel Macron, ktorý navrhuje „zavedenie minimálnych miezd prispôbených ekonomickej realite v každom štáte“ (Agence France-Presse, 2018).

Cieľom našej práce je na nasledujúcich stranách priblížiť aktuálne dáta o výške minimálnej mzdy v jednotlivých európskych štátoch, charakterizovať, čo minimálna mzda je, a následne tento faktor bližšie analyzovať v podmienkach politického systému Slovenskej republiky. V rámci toho si priblížime i jednotlivé výhody a nevýhody zvyšovania minimálnej mzdy, ktoré rozdeľujú odbornú, politickú i laickú verejnosť na dva tábory – zástancov zvyšovania minimálnej mzdy a jej odporcov. Pracovať budeme najmä s najaktuálnejšími dátami získanými na základe prieskumov Eurostatu či Eurofoundu, ktoré sa budeme snažiť interpretovať. Problematika minimálnej mzdy sa za posledné roky spolitizovala a častokrát o nej počuť najmä z úst politikov, či populistov, v snahe o dosiahnutie politickej moci a vplyvu. Naším zámerom je analyzovať otázku minimálnej mzdy k roku 2018 z rôznych aspektov a prispieť tak k jej pochopeniu širšou odbornou i laickou verejnosťou.

14.1 Minimálna mzda v Európe

Podľa Medzinárodnej organizácie práce (International Labour Organization – ILO), môžeme minimálnu mzdu charakterizovať ako „*minimálnu čiastku splatnú zamestnancovi za vykonanú prácu alebo poskytnutú službu v stanovenej lehote, či už vypočítaná na základe času alebo produkcie, ktorá sa nesmie znížiť ani individuálnou alebo kolektívnou zmluvou, ktorá je zaručená zákonom a ktorá by mala byť stanovená tak, aby pokryla minimálne potreby pracovníka/pracovníčky a jeho/jej rodiny z hľadiska národných hospodárskych a sociálnych podmienok*“ (ILO, 2014, s.28). Cieľom minimálnej mzdy je primárne ochrana zamestnancov pred neprimerane nízkou minimálnou mzdou. Okrem toho môže byť považovaná za jeden z nástrojov na boj s chudobou a znižovania nerovnosti ako aj nástroj na presadzovanie rovnakej odmeny mužov a žien. Účelom minimálnej mzdy je určenie tzv. spodnej hranice výšky mzdy a treba to odlišovať od tzv. kolektívneho vyjednávania, ktoré možno využívať na stanovenie vyšších miezd než je existujúca minimálna (ILO, 2018).

Do januára 2017 malo zákonom upravenú minimálnu mzdu 22 členských štátov Európskej únie. Medzi prvými štátmi, ktoré zaviedli národné zákonné minimálne mzdy už v 70.tych rokoch, boli Belgicko, Luxembursko, Francúzsko, Holandsko a Portugalsko. Začiatkom 90.tych rokov ich začali nasledovať aj štáty východnej Európy. Veľká Británia a Írsko implementovali právnu úpravu minimálnej mzdy na prelome rokov 1999–2000. Relatívnym nováčikom v tejto oblasti je Nemecko, ktoré zaviedlo zákonnú minimálnu mzdu až v roku 2015 (Minimum Wage Regimes, 2015). Zákonná minimálna mzda ako najnižšia mzda, ktorú zamestnanec získa za svoju prácu, platí celoplošne pre všetkých zamestnancov, bez ohľadu na ich zamestnanie, jeho náročnosť, potrebnú kvalifikáciu či odvetvie, v ktorom pracuje.

Niektoré európske štáty však nemajú stanovenú zákonnú minimálnu mzdu, ale stanovujú minimálnu mzdu iba na úrovni konkrétneho odvetvia alebo zamestnania prostredníctvom tzv. kolektívnych zmlúv. Takýto systém sa uplatňuje v Rakúsku, Dánsku, Fínsku, Švédsku, Taliansku a na Cypre. Pokrytie takýchto odvetvových kolektívnych zmlúv je však rôzne a niektorí zamestnanci v nich nemusia byť zahrnutí (Eurofound, 2017).



Obrázok 1: Režimy minimálnej mzdy v Európe
Zdroj: Schulten, 2014 In Minimum Wage Regimes, 2015

V konečnom dôsledku však môžeme rozdeliť európske štáty do troch základných skupín, na základe toho, ako je stanovená minimálna mzda, a to:

- a) Zákonná minimálna mzda je implementovaná v právnej úprave a je (takmer) všeobecne uplatniteľná (Belgicko, Chorvátsko, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Španielsko, Veľká Británia)
- b) Zákonná minimálna mzda je implementovaná, avšak platí len pre určité povolania (Cyprus)
- c) Minimálne mzdy sú stanovené výlučne kolektívnymi zmluvami (Rakúsko, Dánsko, Fínsko, Taliansko, Švédsko) (Fric, 2018).

Vo väčšine krajín stanovuje minimálnu mzdu vláda formou nariadení a zákonov, čím sa z minimálnej mzdy stáva viac-menej politický nástroj na pôsobenie na verejnosť. Vláda rozhoduje o minimálnej mzde v Českej republike, Chorvátsku, Francúzsku, Grécku, Maďarsku, Írsku, Lotyšsku, Litve, Luxembursku, Malte, Holandsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovinsku, Španielsku a Veľkej Británii. V niektorých krajinách vstupujú do procesu rozhodovania o minimálnej mzde aj ďalšie subjekty, najmä zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov – odbory, a vytvára sa plat-forma na rokovanie na úrovni tzv. tripartity (minimum Wage Regimes, 2015). Spôsoby a formát konzultácií je v jednotlivých krajinách rôzny. Na rokovaníach s vládou majú zúčastnené subjekty možnosť do určitej miery ovplyvňovať jej rozhodnutia a môžu dospieť ku kompromisnému riešenu. Vláda tak zohľadní stanoviská tých, ktorých sa to dotýka – zamestnancov a zamestnávateľov, a nejedná sa len o jednostranné rozhodnutie. V prípade Bulharska, Estónska, Maďarska, Lotyšska, Litvy a Španielska sa sociálni partneri v tomto roku dokázali dohodnúť na výške minimálnej mzdy a vláda vo svojom rozhodnutí reflektovala jej požadovanú výšku. V iných štátoch však konzultácie so sociálnymi partnermi už neboli také úspešné a neboli schopní dosiahnuť žiadne kompromisné riešenie, tak bola vláda nútená jednostranne určiť výšku minimálnej mzdy¹ (Fric, 2018).

Pokiaľ je minimálna mzda implementovaná do právnych úprav a stanovuje sa zákonom, je nevyhnutné, aby boli zavedené rôzne spôsoby jej regulácie a úprav. Podľa Schultena (2014) môžeme rozlišovať medzi štyrmi základnými spôsobmi regulácie a implementácie minimálnej mzdy, a to sú nasledovné:

- 1) Indexová metóda – automatické úpravy reflektujúce ekonomické ukazovatele (napr. spot-rebitel'ské ceny, vývoj priemernej mzdy a pod.) Počas nepriaznivej ekonomickej situácie a obdobia vyššej nezamestnanosti môže byť rast minimálnej mzdy dočasne pozastavený (Belgicko, Luxembursko, Francúzsko, Malta, Slovinsko, Holandsko)
- 2) Kolektívna alebo tripartitná dohoda – minimálna mzda sa upravuje na základe rokovaní medzi zástupcami zamestnancov (napr. odbory) a zamestnávateľov (prizvaný môžu byť aj akademickí, odborní poradcovia) a je upravená kolektívnymi zmluvami (Bulharsko, Estónsko, Nemecko, Poľsko, Slovenská republika)
- 3) Inštitucionálna konzultácia so zástupcami zamestnancov a zamestnávateľov (vrátane odborných poradcov), pričom konečné rozhodnutie a politickú zodpovednosť nesie vláda (Chorvátsko, Lotyšsko, Litva, Portugalsko, Veľká Británia, Francúzsko, Luxembursko, Holandsko)

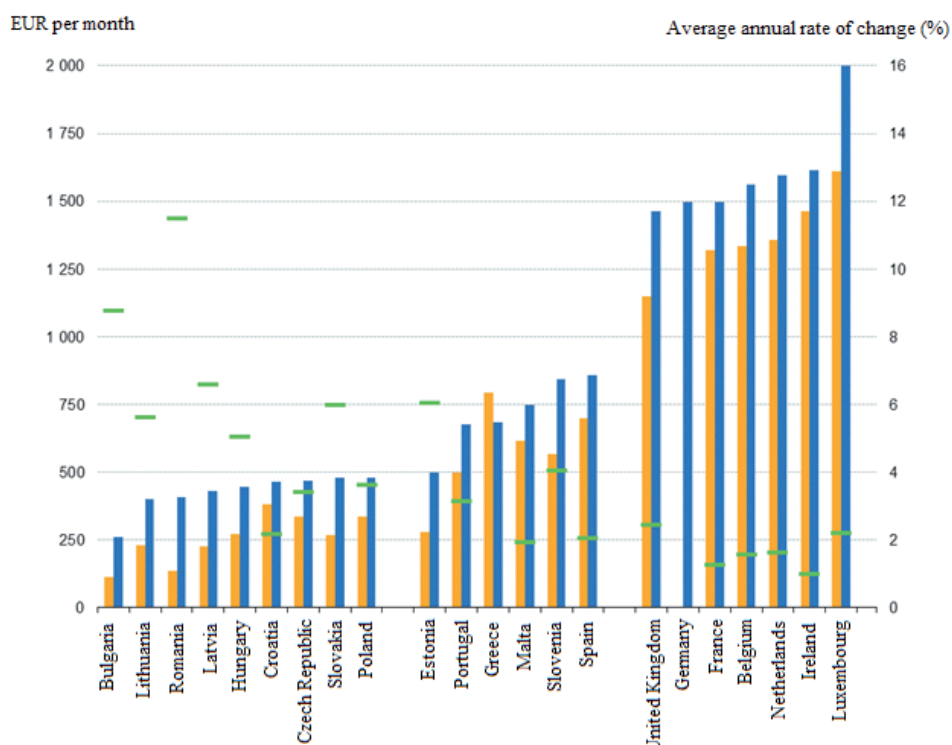
1 To je prípad Poľska, Českej republiky, Portugalska, Rumunska, Slovenska a Slovinska (Fric, 2018).

- 4) Jednostranné rozhodnutie vlády – vláda rozhoduje samostatne, pokiaľ absentujú vopred dohodnuté pravidlá. Táto metóda vznikla a uplatňovala sa najmä počas hospodárskej krízy, pričom krajiny dovtedy o minimálnej mzde rozhodovali prostredníctvom jednej z vyššie uvedených metód. Stále však môže existovať istá úroveň konzultácií so zástupcami zamestnancov a zamestnávateľov, avšak nie je inštitucionalizovaná (Grécko, Česká republika, Maďarsko, Írsko, Rumunsko, Španielsko) (Schulten, 2014).

Výška minimálnej mzdy v EÚ v roku 2018

Výška minimálnej mzdy sa v jednotlivých európskych krajinách výrazne líši. S výsledkov prieskumu Eurostatu vyplýva, že v období medzi 1. januárom 2018 a 1. júlom 2018 sa výška minimálnej mzdy pohybovala od 261 € v Bulharsku po 1999 € v Luxembursku (Eurostat, 2018a).

V nasledujúcom grafe vidíme výšky minimálnej mzdy v jednotlivých európskych krajinách ako aj ich nárast od roku 2008, pričom stĺpce vľavo (žltá farba) predstavujú výšku minimálnej mzdy v roku 2008 a stĺpce vpravo (modrá farba) znázorňujú výšku minimálnej mzdy v roku 2018.



Graf 1: Výška minimálnej mzdy v jednotlivých európskych štátoch (2008–2018)

Zdroj: Eurostat, 2018a.

Ako môžeme vidieť v grafe, štáty sú rozdelené do troch skupín práve na základe výšky minimálnej mzdy:

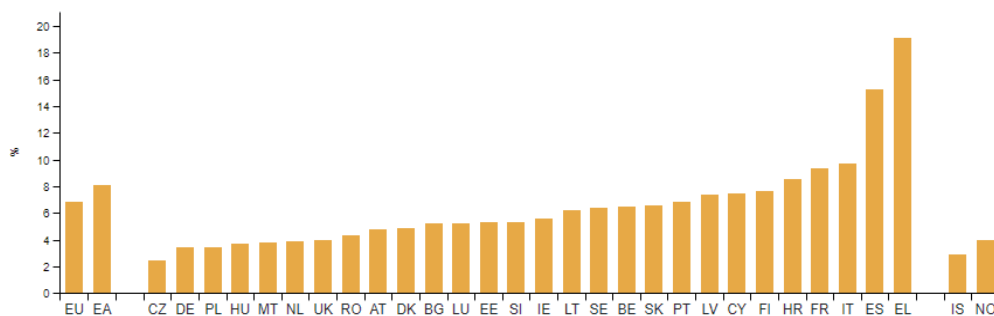
- Prvá skupina = štáty, ktorých mesačná mzda dosahuje maximálne 500 € ($x < 500$ €)
- Druhá skupina = štáty, ktorých minimálna mzda sa nachádza na úrovni medzi 500 €–900 €
- Tretia skupina = štáty, ktorých minimálna mzda je približne vo výške 1450 € a viac (Fric, 2018).

Výška minimálnej mzdy každoročne takmer vo všetkých európskych štátoch narastá. V období medzi 1. januárom 2017 a 1. januárom 2018 narástla minimálna mzda v 19 štátoch z 22. Najvyššie tempo rastu bolo zaznamenané u štátov prvej skupiny, kde minimálna mzda nedosahuje ani 500 € mesačne. Napríklad v Rumunsku bol reálny nárast minimálnej mzdy až o 50,4 % (nominálny nárast o 52 %) (Fric, 2018). Podľa niektorých analytikov takéto tempo rastu nebolo podporované zodpovedajúcim rastom produktivity a zároveň to poškodzuje konkurencieschopnosť krajiny. Ďalšie štáty z tejto skupiny – Bulharsko, Česká republika, Lotyšsko a Slovensko zaznamenali nárast minimálnej mzdy o 8 % (o 10 % v nominálnych hodnotách) (Fric, 2018). V ostatných skupinách nebol rast minimálnej mzdy taký výrazný. Najviac narástla mzda o 2 % v Írsku, Slovinsku a Španielsku (Fric, 2018). Špecifickým prípadom je Grécko, kde minimálna mzda na rozdiel od ostatných štátov je v porovnaní s rokom 2010 o 20 % nižšia (Eurofound, 2018).

Vzájomný vzťah medzi minimálnou mzdou a (ne)zamestnanosťou

Názory na vplyv zvyšovania minimálnej mzdy na rast nezamestnanosti sú rôzne. Oporcovia navyšovania minimálnej mzdy častokrát deklarujú, že zvyšovanie minimálnej mzdy má priamy dopad na zvyšovanie nezamestnanosti, pretože náklady na zamestnanca sú vyššie (Kim-Lim, 2018). Podľa výsledkov najnovších štúdií však zvyšovanie minimálnej mzdy nemá priamy dopad na zvyšovanie nezamestnanosti. Empirická štúdia, ktorá analyzovala vzájomný vzťah minimálnej mzdy a nezamestnanosti v podmienkach štátov OECD preukázala, že mierne zvyšovanie minimálnej mzdy má len nepatrný dopad na nezamestnanosť. CH. U. Kim a G. Lim (2018) tvrdia, že pokiaľ by došlo k zvýšeniu minimálnej mzdy o 10 %, zamestnanosť by sa v priemere znížila o cca 0,7 %, a teda by sa tým nezamestnanosť zvýšila o 0,64 % (Kim-Lim, 2018).

V nasledujúcom grafe môžeme vidieť, aká je miera nezamestnanosti v jednotlivých európskych štátoch vyjadrená v percentách (%):



Graf 2: Miera nezamestnanosti (sezónne očistená) – august 2018 (%)

Zdroj: Unemployment rates In Eurostat, 2018b.

Ako môžeme vidieť, tak pre štáty s vyššou minimálnou mzdou zároveň neplatí predpoklad, že by mala byť vyššia i miera nezamestnanosti. K augustu 2018 bola najnižšia miera nezamestnanosti v Českej republike, kde podľa údajov Českého statistického úradu bola miera nezamestnanosti v auguste 2018 2,7 % (ČSÚ, 2018). V Českej republike je výška minimálnej mzdy pod hranicou 500 € (Graf 1). Nasleduje Nemecko, kde dosiahla k augustu 2018 nezamestnanosť

úroveň 3,4 % a na rozdiel od Českej republiky, Nemecko² patrí do tretej skupiny (Graf 1), kde je výška minimálnej mzdy nad hranicou 1450 € (konkrétne v podmienkach Nemecka je to 1500 €) (Nienaber, 2018).

Špecifikom nemeckého prípadu je, že napriek zavedeniu minimálnej mzdy ako i prívahu migrantov (a ekonomických migrantov z rôznych európskych štátov dochádzajúcich do Nemecka za prácou) sa miera nezamestnanosti od roku 2015 v Nemecku rekordne znížila. Tento fakt potvrdzuje aj nový výskum Londýnskej školy ekonómie a politológie (LSE). Štúdia bola publikovaná ako diskusný dokument Centra pre výskum hospodárskej politiky (CEPR) a je prvou svojho druhu, ktorá analyzuje vo všeobecnosti dopady nemeckej politiky minimálnej mzdy na platy a regionálnu migráciu. Pre nemecké regióny je charakteristické, že sú medzi nimi pomerne veľké rozdiely čo sa týka produktivity a plátov (medziregionálne rozdiely sú prítomné takmer v každom štáte). Napríklad, pracujúci v Bavorsku majú vo všeobecnosti vyššie priemerné mzdy v porovnaní s pracujúcimi v Mecklenburgu, ktorý sa nachádza v severovýchodnej časti krajiny v blízkosti poľských hraníc. Implementácia politiky minimálnej mzdy tak mala prirodzene väčší dopad práve na „chudobnejšie“ regióny, kde v priemere viac zamestnancov dostáva za svoju prácu nižšie ohodnotenie a naopak, v menšej miere sa prejavuje v „bohatších“ regiónoch. Podľa prognóz niektorých ekonómov sa očakával negatívny dopad zákonného stanovenia výšky minimálnej mzdy práve v regiónoch s nižšími mzdami, čo by sa následne mohlo prejaviť v zvyšujúcej sa miere nezamestnanosti. Ďalším predpokladom bolo, že bude následne narastať medziregionálna migrácia, pretože sa očakávalo, že nezamestnaní občania budú odchádzať hľadať si prácu do iných častí Nemecka (LSE, 2018b). Spomínaná štúdia CEPR analyzovala situáciu v Nemecku v časovom rozpätí 2011–2016. Výsledky štúdie priniesli prekvapujúce závery. V regiónoch s nižšími príjmami po zavedení minimálnej mzdy ostala miera zamestnanosti nezmenená a súčasne od roku 2015 bol spozorovaný pokles miery nezamestnanosti. Dr. Gabriel Ahlfeldt, docent v odbore Mestská ekonomika a územný rozvoj na Oddelení geografie a životného prostredia na Londýnskej škole ekonómie a politiky (LSE) uviedol: „*Skutočnosť, že pozorujeme politicky vynútené zvýšenie miezd bez straty pracovných miest znamená, že pracovníci boli platení pod ich marginálnym produktom. To nie je v súlade so štandardným modelom ekonomiky práce a naznačuje, že zamestnávatelia si môžu dovoliť platiť vyššie mzdy osobám s nízkym príjmom. Celkovo sa zdá, že politika minimálnej mzdy viedla k určitému zníženiu nerovností medzi jednotlivcami a regiónmi*“ (Ahlfeldt, 2018).

14.2 Úprava minimálnej mzdy na Slovensku

Minimálnu mzdu na Slovensku upravuje Zákonník práce, podľa ktorého má „každý zamestnanec v zmysle §119 ods. 1 Zákonníka práce právny nárok na mzdu najmenej vo výške minimálnej mzdy. Inštitút minimálnej mzdy upravuje zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde“ (MPSVRSR, 2018). Do roku 2013 sa tento zákon vzťahoval len na zamestnancov v pracovnom pomere, či obdobnom pracovnom vzťahu, avšak od 1.1.2013 sa rozšíril aj na fyzické osoby pracujúce na základe

2 Nemecko je v oblasti minimálnej mzdy pomerne nováčikom. Minimálna mzda bola legislatívne upravená len v roku 2015 vo výške 8,50 € na hodinu, avšak predpokladá sa jej ďalšie navyšovanie až na 9,35 € v roku 2020. Zvyšovanie minimálnej mzdy je Nemecku odporúčané zo strany OECD i Medzinárodného menového fondu, a rovnako sa to stretlo s pozitívnymi ohlasmi aj u ministra práce Huberta Heila, ktorý sa na ďalšom raste dohodol aj s odbormi a zamestnávateľmi (Nienaber, 2018).

niektorej z dohôd o vykonaní práce mimo pracovného pomeru (a to: dohoda o vykonaní práce, dohoda o brigádnickej práci študentov, dohoda o pracovnej činnosti).

Výšku minimálnej mzdy určuje nariadenie vlády SR každý rok, pričom sa určuje:

- a) Výška mesačnej minimálnej mzdy v eurách;
- b) Výška hodinovej minimálnej mzdy v eurách (MPSVRSR, 2018).

Problematika minimálnej mzdy na Slovensku patrí od vzniku samostatného štátu k jednej z kľúčových politických otázok, a vo výraznej miere je jej výška i následné navyšovanie ovplyvnené politickými silami a orientáciami. Do roku 1996 určovala minimálnu mzdu vláda prostredníctvom nariadení, až kým nebol prijatý zákon č. 90/1996 Z. z. (Slov-lex, 2018). Zákon bol neskôr niekoľkokrát novelizovaný a v roku 2007 bol Národnou radou prijatý nový zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde, neskôr novelizovaný zákonom č. 354/2008 Z. z. (TASR, 2009). Z uvedených zákonov o minimálnej mzde vyplýva, že tzv. posledné slovo o výške navyšovania minimálnej mzdy má vláda, a to najmä v prípade nezhôd medzi sociálnymi partnermi, pričom horná hranica minimálnej mzdy nie je zákonne upravená. Výška minimálnej mzdy by mala reflektovať mieru rastu priemernej mzdy v štáte a prihliadať najmä na vývoj produktivity práce.

V nasledujúcej tabuľke môžeme vidieť, ako sa postupne zvyšovala minimálna mzda na Slovensku od roku 1993 až do súčasnosti:

Tabuľka 1: Vývoj minimálnej mzdy na Slovensku od roku 1993 do roku 2018

1993, 1994, 1995	81 €
1996, 1997	90 €
1998	100 €
1999	120 €
2000	146 €
2001	163 €
2002	185 €
2003	202 €
2004	216 €
2005	229 €
2006	252 €
2007, 2008	269 €
2009	296 €
2010	308 €
2011	317 €
2012	327 €
2013	338 €
2014	352 €
2015	380 €
2016	405 €
2017	435 €
2018	480 €

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa TASR, 2018.

Od 1. januára 2018 bola výška mesačnej minimálnej mzdy stanovená na 480 € a hodinovej na 2,759 € (Nariadenie vlády SR č. 278/2017 Z. z.). V roku 2017 bola výška mesačnej minimálnej mzdy určená na 435 € a hodinovej na 2,500 € (Nariadenie vlády SR č. 280/2016 Z. z.). V porovnaní s rokom 2017 tak narástla výška mesačnej minimálnej mzdy o +45 € a hodinová o 0,259 €. Hodnota 480 € však predstavuje výšku minimálnej mzdy v hrubom. To znamená, že z nej ešte nie sú odrátané povinné odvody a dane. V priemere by malo po odpočítaní všetkých povinných položiek zamestnancovi zostať 397,36 €, čo predstavuje tzv. čistú mzdu (Minimálna mzda, 2018).

Z hrubej minimálnej mzdy je zamestnávateľ a zamestnanec povinný zaplatiť nasledovné položky:

- Zdravotné odvody= zamestnanec platí odvody do zdravotnej poisťovne vo výške 4 %, avšak zamestnávateľ je ešte povinný zaplatiť z hrubej mzdy extra 10 % (to predstavuje odvody vo výške 14 % do zdravotnej poisťovne)
- Sociálne odvody= predstavujú najvyššiu položku, ktorá sa odvádza, nakoľko zamestnanec odvádza 9,4 % a zamestnávateľ ešte 25,2 %
- Daň z príjmu= z hrubej mzdy očistenej o zdravotné a sociálne odvody sa odpočítava tzv. nezdaniteľná časť základu dane, ktorá je v roku 2018 vo výške 319,16 € a zaplatí sa daň 19 %, ktorá je pri minimálnej mzde vo výške 19,70 € (Minimálna mzda, 2018)

V nasledujúcej tabuľke môžeme vidieť, čo a v akej výške je odrátavané z hrubej minimálnej mzdy vo výške 480 €:

Tabuľka 2: Odrátavanie odvodov a daní z hrubej minimálnej mzdy (2018)

Druh dane	Zamestnanec	Zamestnávateľ
Zdravotné poistenie	19,20 € (4 %)	48 € (14 %)
Sociálne poistenie 2	45,12 € (9,4 %)	120,96 (25,2 %)
Daň z príjmu (19 %)	19,70 €	0,00 €
Čistá mzda	397,36 €	

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Minimálna mzda na Slovensku, 2018

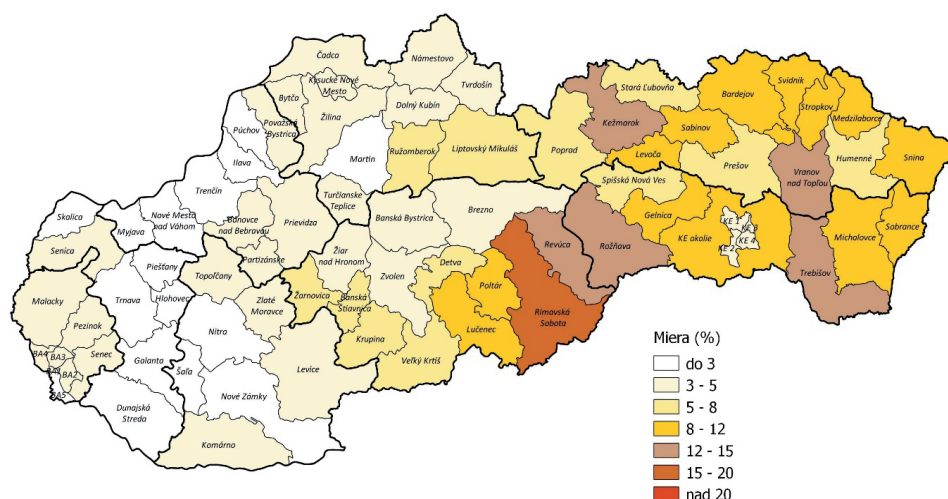
Konfederácia odborových zväzov na Slovensku navrhuje nárast minimálnej mzdy v roku 2019 až na úroveň 635 €, čo je však podľa názorov zamestnávateľov nereálna požiadavka. Išlo by však o také zásadné navýšenie, ktoré podľa Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ), Asociácie súkromných lekárov (ASL) a Asociácie nemocníc Slovenska (ANS) nemá žiadnu oporu v reálnych ekonomických ukazovateľoch. Zvyšovanie minimálnej mzdy zároveň ovplyvňuje štátny rozpočet, pretože to má vplyv na mzdy vo verejnom sektore. Zamestnávatelia vidia reálny nárast miezd na úroveň 505 € v budúcom roku a zdôrazňujú to, že ide v prvom rade o veličinu ekonomickú a nie politickú (TASR, 2018).

Ministerstvo práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky predložilo návrh Hospodárskej a sociálnej rade Slovenskej republiky, v ktorom navrhuje navýšenie súčasnej výšky minimálnej mzdy (480 €) na 520 € (SITA, 2018). Takýmto návrhom by sa mali sociálni partneri zaoberať na úrovni tripartity. To znamená, že o tom budú prebiehať rokovania medzi zástupcami zamestnancov, zamestnávateľov a vlády. Dlhodobým problémom však je neschopnosť sociálnych partnerov nájsť spoločné riešenie, čo stavia vládu do pozície, kedy jednostranne rozhoduje o výške

minimálnej mzdy. Republiková únia zamestnávateľov sa zasadzuje za odpolitizovanie minimálnej mzdy a navrhuje zaviesť pevný mechanizmus valorizácie pre také prípady, kedy sa sociálni partneri nevedia na navýšení minimálnej mzdy dohodnúť. Jeden z hlavných dôvodov uvádzajú, že by tak došlo k zníženiu zneužívania témy navyšovania minimálnej mzdy populistami i politikmi vo všeobecnosti. Minimálna mzda je odborná problematika a zároveň má ďalekosiahly dopad na ekonomiku štátu. Podľa hovorcu Ministerstva práce primerané navyšovanie minimálnej mzdy pozitívne podporuje ďalší ekonomický rast (SITA, 2018).

V súvislosti so zvyšovaním minimálnej mzdy vypracovalo Centrum lepšej regulácie, ktoré je analytickým odborom Slovak Business Agency (SBA), správu o výsledkoch testu malých a stredných podnikov, v ktorej sa uvádza, že výraznejšie navyšovanie minimálnych miezd sa môže prejaviť negatívne najmä v tých regiónoch, kde je vysoká nezamestnanosť, nízka kvalifikácia pracujúcich či uchádzačov o zamestnanie (Výraznejší rast..., 2018).

V nasledujúcom obrázku môžeme vidieť, v ktorých regiónoch je najvyššia miera nezamestnanosti evidovaná v okresoch Slovenskej republiky k 31.8.2018:



Obrázok 2: Miera evidovanej nezamestnanosti v okresoch SR k 31.8.2018

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2018

Ako vidíme, najvyššia miera nezamestnanosti je vo východoslovenských regiónoch a na juhu Slovenska. Podľa vyššie spomínanej správy, ktorú predložilo Ministerstvo práce a sociálnych vecí, regionálne rozdiely na Slovensku sú pomerne veľké, a to i v pomere minimálnej a priemernej mzdy (Výraznejší rast..., 2018). Podľa prieskumov poberá až 240 tisíc pracujúcich za svoju prácu menej ako 500 € mesačne, čo následne však môže mať vplyv na ohrozenie zamestnancov chudobou, napriek tomu, že pracujú – tzv. pracujúca chudoba (Uhlárová, 2018).

Priemerná mzda na Slovensku sa v súčasnosti pohybuje okolo výšky 862 €, čo znamená, že požiadavky Európskeho výboru sociálnych práv³ na výšku minimálnej mzdy minimálne na úrovni 60 % priemernej mzdy nie sú stále naplnené (momentálne je to na úrovni cca 56 %). V roku 2018

3 Európsky výbor sociálnych práv odporúča minimálnu výšku minimálnej mzdy, ktorá by mala byť na úrovni 60 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve (Uhlárová, 2018).

sa podľa prognóz očakával nárast priemerných miezd na cca 1000 €⁴ (Liptáková, 2018), čo zároveň otvára priestor pre ďalšiu diskusiu o navyšovaní minimálnej mzdy a v akom rozsahu. Podľa najnovších údajov Štatistického úradu SR sa v druhom štvrtroku podarilo po druhý krát prekročiť hranicu priemernej mzdy 1000 € a dosiahla úroveň 1004 €, čo v porovnaní s minulým rokom v tom istom sledovanom období predstavuje nárast o 6,4 % (TASR, 2018b).

Podľa výsledkov prieskumov Štatistického úradu, výška priemernej mzdy sa odlišuje podľa odvetví, pričom najnižšia priemerná mzda je v odvetví ubytovania a stravovacích služieb a naopak, najvyššia je v odvetví finančnej a poisťovacej činnosti a informácií a komunikácií (STATdat. 2018).

Tabuľka 3: Najnižšia priemerná mesačná mzda (v hrubom) podľa odvetví

Odvetvie	Priemerná mesačná mzda
Ubytovacie a stravovacie služby	567 €
Ostatné činnosti	643 €
Stavebníctvo	715 €
Poľnohospodárstvo	751 €
Umenie, zábava a rekreácia	757 €
Poľnohospodárstvo, lesníctvo a rybolov	763 €
Administratívne služby	829 €
Vzdelávanie	926 €
Veľkoobchod a maloobchod	929 €
Činnosti v oblasti nehnuteľností	942 €

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa STATdat., 2018

V niektorých prípadoch však konštatujeme, že ide o skreslené údaje, nakoľko sa čoraz častejšie stretávame s fenoménom, kedy zamestnávateľia oficiálne zamestnávajú pracovníkov len za minimálnu mzdu, čím sú následne aj ich odvody nižšie. Zamestnancom prípadne môžu zvyšok ich „reálnej“ mzdy doplácať priamo tzv. na ruku, čím sa vyhnú likvidačnému odvodovému zaťaženiu z vyššej mzdy, ktorá by bola uvedená v zmluve. Takéto praktiky však v konečnom dôsledku poškodzujú najmä samotného zamestnanca ako i štát, pretože do štátneho rozpočtu tak prichádza menej peňazí.

14.3 Zvyšovanie minimálnej mzdy – argumenty pre a proti

Za hlavné pozitívum zavedenia minimálnej mzdy ako dolnej hranice výšky odmeny za vykonanú prácu sa považuje najmä ochrana zamestnancov. Minimálna mzda predstavuje pre zamestnanca zaručené minimum, ktoré mu zamestnávateľ je povinný vyplatiť. Zástancovia zvyšovania

4 Prekonanie hranice 1000 € vo výške priemernej mzdy očakával vo svojich prognózach Inštitút finančnej politiky pri Ministerstve financií vo svojej makroekonomickej prognóze (Votrubová, 2018).

minimálnej mzdy ďalej argumentujú, že spolu s tým súvisí i zvyšovanie životnej úrovne pracovníkov na hranici chudoby. Jedným z najsilnejších argumentov proti zvyšovaniu minimálnej mzdy je následný dopad na zvyšujúcu sa nezamestnanosť (resp. znižujúcu sa zamestnanosť). Viaceré aktuálne empirické štúdie však tento vzťah vyvracajú (Bauducco, S – Janiak, A. 2018; Kim, Ch.U. – Lim, G. 2018; Agence France-Presse, 2018; LSE, 2018). Zvyšovanie minimálnej mzdy by mohlo napomáhať k znižovaniu nerovnosti v príjmoch a taktiež sa zníži zaťaženosť štátu v oblasti sociálnej politiky a pomoci chudobným a v núdzi, pokiaľ by im bol zaručený dostatočný príjem na dôstojný život a základný životný štandard. V dôsledku nízkej mzdy občania zaťažujú štát požiadavkami o finančnú pomoc prostredníctvom rôznych príspevkov, ako napr. príspevok na bývanie, čím vznikajú štátu ďalšie výdavky (Doyle, 2018).

Nízky príjem sa odráža i na kúpnej sile. Človek s minimálnou mzdou vo väčšine prípadov utráca peniaze len na základné životné potreby. Zvyšovanie minimálnej mzdy by povzbudilo i dopyt, a tak by pozitívne ovplyvňovalo ekonomický rast štátu. Okrem iného by práve vyššia minimálna mzda mohla pôsobiť ako motivačný faktor pre ľudí v ich snahe zamestnať sa a prispieť tak k pozitívnemu trendu vyššej zamestnanosti a znižovaniu odkázanosti na poberanie sociálnych dávok a rôznych príspevkov v núdzi či nezamestnanosti (Uhlerová, 2018). Výška minimálnej mzdy do určitej miery ovplyvňuje i rozhodovanie ľudí, či budú za prácou migrovať do krajín s výhodnejšími platovými podmienkami, čo spôsobuje odliv pracovnej a zväčša i kvalifikovanej pracovnej sily.

Zvyšovanie minimálnej mzdy má aj svojich odporcov. Jedným z argumentov proti zvyšovaniu minimálnych miezd je ich negatívny dopad na vytváranie tlaku na zvyšovanie výdavkov zamestnávateľov, čo sa následne prejavuje (hlavne v malých podnikoch) spomalením rastu a klesajúcou produktivitou, a to následne vplýva na narastajúcu nezamestnanosť. Zvyšovanie minimálnej mzdy sa mnohokrát spája s následnou zvyšujúcou sa mierou prepúšťania zamestnancov ako i v spomalení procesu náboru nových. Nárast nákladov na platy zamestnancov (a na všetky odvody – sociálne a zdravotné poistenia), by mohol motivovať zamestnávateľov do modernizácie a investícií do automatizácie, moderných technológií a strojov, ktoré by na jednej strane zvyšovali produktivitu práce a na druhej strane by znižovali náklady na ľudské zdroje. Jeden z novších prieskumov Londýnskej školy ekonómie a politológie a Kalifornskej univerzity preukazuje, že zvyšovanie minimálnej mzdy vo výraznej miere urýchľuje automatizáciu pracovného trhu. Predmetom analýzy uvedenej štúdie sú Spojené štáty americké v časovom horizonte od roku 1980 do roku 2015. Najzásadnejší vplyv to má na pracujúcu staršiu generáciu s nižšou odbornou kvalifikáciou. Ľudské zdroje v podobe zamestnancov sú v niektorých odvetviach postupne nahradzované modernými technológiami. Napríklad, aj v súčasnosti už sme svedkami čoraz častejšieho nahrádzania zamestnancov supermarketov samoobslužnými pokladňami či automatickými prístrojmi na objednávkú jedál v sieťach fast-food reštaurácií (LSE, 2018a).

Záver

Problematika minimálnej mzdy je komplexný fenomén a má svoj význam v oblasti ochrany zamestnancov pred zneužívaním a vykorisťovaním. Každý pracujúci má nárok za svoju vykonanú prácu byť odmenený v primeranej miere, aby bol schopný viesť dôstojný život a mohol si zabezpečiť určitý životný štandard. Rozdiely v minimálnych mzdách v jednotlivých európskych štátoch sú obrovské, avšak výška miezd podlieha rôznym ekonomickým činiteľom ako napr. produktivita

práce. Otázka minimálnej mzdy a jej výšky by mala byť primárne ekonomickou, avšak v podmienkach Slovenskej republiky (i v mnohých ďalších krajinách ako napr. Česká republika) prevláda trend jej politizovania, a to najčastejšie v blížiacom sa predvolebnom období. Neschopnosť vzájomnej dohody sociálnych partnerov – zástupcov zamestnancov a zamestnávateľov tak presúva rozhodovanie o navyšovaní minimálnej mzdy do rúk vlády, ktorá tým dokáže strategicky manipulovať spoločnosťou. Primerané ohodnotenie práce môže prispieť k rozvoju zaostalejších a chudobnejších regiónov, zníži sa regionálna migrácia, migrácia mladých a kvalifikovaných ľudí do zahraničia, a podporí sa ekonomika ako celok, keď sa zvýši v dôsledku vyšších príjmov i dobyt. Je však dôležité, aby sa prijal mechanizmus, ktorý bude dostatočne reflektovať stav ekonomiky v štáte, aby príliš vysoké navýšenie minimálnej mzdy nebolo pre zamestnávateľov, najmä malé a stredné podniky, likvidačné.

Literatúra

- Agence France-Presse, 2018. *Minimum wage awkward pillar of emerging social Europe*. 5.2.2018. [online]. Dostupné na: <https://www.ednh.news/minimum-wage-awkward-pillar-of-emerging-social-europe/>
- AHLFELDT, G. – ROTH, D. – SEIDEL, T. 2018. *The regional effects of Germany's national minimum wage*. London, Centre for Economic Policy Research. [online]. Dostupné na: https://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13005
- BAUDUCCO, S. – JANIÁK, A. 2018. *The macroeconomic consequences of raising the minimum wage: Capital accumulation, employment and the wage distribution*. In *European Economic Review*, Vol. 101, January 2018, pages 57–76. [online]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292117301769>
- ČSÚ, 2018. *Míry zaměstnanosti, nezaměstnanosti a ekonomické aktivity – srpen 2018*. 1.10.2018. [online]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/miry-zamestnanosti-nezamestnanosti-a-ekonomicke-aktivity-srpen-2018>
- DOYLE, A. 2018. *Pros and Cons of Raising the Minimum Wage*. 24.7.2018. [online]. Dostupné na: <https://www.thebalancecareers.com/pros-and-cons-of-raising-the-minimum-wage-2062521>
- EURACTIV, 2017. *Juncker reiterates support for „minimum salary“ in each EU nation*. [online]. 24.1.2017. Dostupné na: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/juncker-reiterates-support-for-minimum-salary-in-each-eu-nation/>
- EUROFOUND, 2017. *Statutory minimum wages in the EU 2017*. [online]. Dostupné na: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/eu-member-states/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2017>
- EUROFOUND, 2018. *Growth of minimum wages accelerates across Europe*. [online]. Dostupné na: <https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/blog/growth-of-minimum-wages-accelerates-across-europe>
- EUROSTAT, 2018a. *Minimum wages, July 2008 and July 2018*. [online]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics
- EUROSTAT, 2018b. *Unemployment statistics. Unemployment rates, seasonally adjusted, June 2018 (%)*. [online]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics
- FRIC, K. Eurofound, 2018. *Statutory minimum wages 2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [online]. Dostupné na: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18005en.pdf
- Gender pay gap statistics, 2018. In Eurostat. [online]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels_vary_significantly_across_EU
- LSE- The London School of Economics and Political Science, 2018a. *Increases in minimum wage lead to faster automation of jobs*. 31.5.2018. [online]. Dostupné na: <http://www.lse.ac.uk/News/Latest-news-from-LSE/2018/05-May-2018/Minimum-wage-increases-lead-to-faster-job-automation>
- Minimum Wage Regimes in the European Union*, 2015. Report 2/2015. In CESIFO-GROUP.DE. [online]. Dostupné na: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2015-2-rumscheidt-minimum-wage-june.pdf>

- ILO, 2018. Chapter 1: *What is a minimum wage*. [online]. Dostupné na: https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_439072/lang--en/index.htm#1
- ILO, 2014. *Minimum wage systems*. [online]. Dostupné na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf
- KIM, CH.-U. – LIM, G. 2018. *Minimum wage and unemployment: An empirical study on OECD Countries*. In Journal of Reviews on Global Economics, 2018, 7, 1–9. ISSN 1929-7092. [online]. Dostupné na: <http://www.lifescienceglobal.com/pms/index.php/jrge/article/view/5227/2935>
- List of European countries by average wage, 2018. Wikipedia. [online]. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_European_countries_by_average_wage
- LIPTÁKOVÁ, J. 2018. Average wage is expected to increase to above €1,000 in 2018. 7.3.2018. [online]. Dostupné na: <https://spectator.sme.sk/c/20771210/average-wage-is-expected-to-increase-to-above-1000-in-2018.html>
- TASR, 2009. Vývoj minimálnej mzdy na Slovensku od roku 1993. 28.9.2009. [online]. Dostupné na: <https://openiazoch.zoznam.sk/cl/84130/Vyvoj-minimalnej-mzdy-na-Slovensku-od-roku>
- The London School of Economics and Political Science (LSE), 2018. *German minimum wage did not lead to job losses*. 26.6.2018. [online]. Dostupné na: <http://www.lse.ac.uk/News/Latest-news-from-LSE/2018/06-June-2018/Introduction-of-minimum-wage-in-Germany-did-not-lead-to-job-losses>
- Minimálna mzda na Slovensku. Rok 1993–2018. 2018. [online]. Dostupné na: <https://www.minimalnamzda.sk/minimalna-mzda-historia.php>
- MPSVRSR, 2018. *Minimálna mzda*. [online]. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/vztah-zamestnanca-zamestnavateľa/odmenovanie/minimalna-mzda/>
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 278/2017 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2018. [online]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/278/20180101>
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 280/2016 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2017. [online]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/280/20170101>
- NIENABER, M. 2018. *Germany to raise minimum wage to 9,35 euros in 2020*. 26.5.2018. [online]. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-germany-economy-wages/germany-to-raise-minimum-wage-to-9-35-euros-in-2020-idUSKBN1JM1AS>
- SITA, 2018. *Ministerstvo práce navrhuje zvýšiť minimálnu mzdu na 520 eur*. 6.8.2018. [online]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/479393-ministerstvo-prace-navrhuj-zvysit-minimalnu-mzdu-na-520-eur/>
- SCHULTEN, T. 2014. *Mindestlohnregime in Europa... und was Deutschland von ihnen lernen kann*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. Februar 2014. [online]. Dostupné na: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>
- Slov-lex, 2018. História predpisu 90/1996 Z. z. [online]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/90/>
- STATdat. 2018. *Priemerná mesačná mzda podľa odvetví*. 7.9.2018. [online]. Dostupné na: [http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22\)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk)
- TASR, 2018. *Minimálna mzda na úrovni 635 eur na rok 2019 je nereálna, tvrdia zamestnávateľia*. [online]. Dostupné na: <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/1764626-minimalna-mzda-na-urovni-635-eur-na-rok-2019-je-nerealna-tvrdi-asociacia-zamestnavatelov>
- TASR, 2018b. *Priemerná mzda sa vyšplhala nad tisíc eur. Pozrite sa, koľko Slováci zarábajú v jednotlivých odvetviach*. 7.9.2018. [online]. Dostupné na: <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/1805574-priemerna-mzda-na-slovensku-sa-vysplhala-nad-tisic-eur>
- UHLEROVÁ, M. 2018. *Provokatívna minimálna mzda*. In Analýzy a postrehy. 31.5.2018. [online]. Dostupné na: <https://nazory.pravda.sk/analyzy-a-postrehy/clanok/471455-provokativna-minimalna-mzda/>
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2018. *Nezamestnanosť- mesačné štatistiky, august 2018*. [online]. Dostupné na: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky/2018.html?page_id=771790

VOTRUBOVÁ, K. 2018. *Slováci budú mať prvýkrát priemerný plat 1000 €*. 6.2.2018. [online]. Dostupné na: <https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/1688015-slovaci-budu-mat-prvykrat-priemerny-plat-tisic-eur>

Výraznejší rast minimálnej mzdy môže poškodiť slabšie regióny a odvetvia, varujú analytici. 2018. In Peniaze. pravda.sk. 30.8.2018. [online]. Dostupné na: <https://peniaze.pravda.sk/obcan-a-stat/clanok/482325-vyraznejši-rast-minimalnej-mzdy-moze-poskodit-slabsie-regiony-a-odvetvia-varuju-analytici/>

15. MOŽNOSTI APLIKÁCIE MARKETINGOVÝCH POSTUPOV V POSTREHOVANÍ SÚVISLOSTÍ FUNGOVANIA MODERNÝCH SOCIO- EKONOMICKÝCH SYSTÉMOV

Pre pochopenie relevantných možností aplikovania resp. implementovania marketingových postupov v podmienkach fungovania moderných spoločenských systémov je nevyhnutné postrehovať súvzťažnosti teoretických i praktických východísk ich systémovej konštelácie. Súčasné moderné ekonomiky sú nepochybne komplikovaným funkčným kompilátom bezprostredne spätých súčastí politologickej, ekonomickej, právnej a sociálnej povahy. Každá z uvedených súčastí zastrešená príslušným prepracovaným vedným odborom sa už v súčasnosti nemôže zaobiť bez zachytenia resp. identifikovania interdisciplinarity. Možnosti aplikácie marketingu v modernom socio-ekonomickom systéme predstavujú neprehliadnuteľný fenomén. Pojmy ako sú verejný sektor, súkromný sektor, marketing, verejný záujem, verejné blaho a mnohé ďalšie tvoria dnes ucelenú teoretickú základňu skúmania rôznorodých spoločenských procesov. Poslaním fungovania verejného sektora na všetkých jeho úrovniach je zvyšovať kvalitu života občanov pri rešpektovaní zásad trvalo udržateľného rozvoja a súčasne zvyšovať výkonnosť a kvalitu poskytovaných verejných služieb. Hlavným cieľom autora je poukázať na súvislosti a mnohé úskalía uplatňovania marketingu v súčasnom spoločenskom systéme, vymedziť odlišnosti pri používaní marketingových prístupov v komerčnej a nekomerčnej sfére. Analyzuje vybrané teoretické a praktické otázky spojené s verejným a súkromným sektorom pri implementácii marketingu. Formuluje dôvodenú kritiku, poukazuje tiež na možnú prospešnosť využívania marketingových postupov v budovaní spoločenského blahobytu. Samozrejme pri vecne správnom chápaní danej problematiky s poskytnutím relevantných argumentov.

Teoretické i praktické posudzovanie používania marketingových prístupov je nepochybne prepracovaná oblasť skúmania, napriek tomu existuje stále priestor na hlbšie analyzovanie súvislostí tejto problematiky. Predkladaný text má ambíciu postrehnúť vybrané súvislosti aplikácie marketingových postupov resp. prístupov v komerčnej a verejnej oblasti fungovania moderných ekonomík. Primárnym zámerom autora je rámcovo vykresliť okolnosti uplatňovania marketingových nástrojov v podnikaní a v činnostiach inštitúcií verejného sektora resp. vo verejnej politike. V texte sú interpretačne pomenúvané odlišnosti fungovania komerčných a neziskových inštitúcií v kontexte používania marketingových prístupov. Sekundárnou snahou autora je evokovať záujem u odbornej i laickej verejnosti o tieto problémy, okrem základných (faktických) vedomostí sprostredkovať podnety na ďalšie zamyslenie sa v širšom kontexte fungovania moderných spoločností.

Nevyhnutnosťou pochopenia súčasného sveta je uvedomovanie si globálnych podmienok spoločenského vývoja. Moderný marketing ako funkčný model manažovania prechádza celou vertikálou dynamicky prebiehajúcich spoločenských procesov. V súčasnosti existuje množstvo odbornej literatúry v tlačenej i elektronickej podobe venovanej predmetnej problematike. V tejto oblasti sa stretávame s množstvom informácií, často protichodných a subjektívne interpretovaných. Tieto sú často prezentované účelovým, zavádzajúcim a nezriedka bulvárnym spôsobom výkladu. Ak sa pozrieme na problém špecifickou optikou vedeckého prístupu vyžadujúceho prehľadné, logické a komplexne ucelené vysvetlenie problematiky s dôrazom na zvolené súvislosti, prichádzame k záveru, že vždy existuje relevantný publikačný priestor.

Autor nechce patriť medzi tých teoretikov ktorí preceňujú, niekedy až glorifikujú význam marketingu, prípadne zabúdajú na ďalšie okolnosti jeho prínosného fungovania alebo neprípúšťajú takmer žiadnu kritiku na jeho adresu. Na druhej strane by bolo krátkozraké a neobjektívne, keby sme nevníмали súčasný význam a účinnosť pôsobenia marketingu. Zámerom autora je snaha, aby jeho autorský počin bol vnímaný v pomyselnej rovnováhe týchto dvoch rovín.

15.1 Podmienky aplikácie marketingových postupov v súčasných socio-ekonomických systémoch

Väčšina autorov venujúcich sa problematike používania marketingových nástrojov v spektre spoločenských procesov striktné rozdeľuje marketing na tradičný tzv. komerčný a neziskový tzv. verejný marketing. Prvá možnosť ako už vyplýva zo samotného označenia poskytuje prostredníctvom zadaného základného marketingového mixu akýsi návod na realizovanie úspešného podnikateľského zámeru. Druhá, mladšia vetva marketingu, v posledných desaťročiach výrazne vygradovaná, ponúka cesty naplňovania atribútov spoločenského blahobytu. Systémovú konfiguráciu spájania komerčného a neziskového marketingu v reálnom svete ďalej formuje prebiehajúca globalizácia, ktorá dynamicky mení každú krajinu a spoločnosť vo všetkých spoločensko-politických aspektoch.

Základná teória marketingu uvádza päť hlavných marketingových koncepcií uplatňovaných vzhľadom na ich podstatu najmä v komerčnom prostredí. Ich zoradenie pre pochopenie podstaty by nemalo byť náhodné, nakoľko ich logickým usporiadaním dokážeme zvýrazniť fakt, že každá z uvádzaných koncepcií má, podľa momentálnej situácie na trhu, vývojové prepojenie s predchádzajúcou koncepciou, prípadne aplikovateľnosťou. Jednotlivé koncepcie sa môžu navzájom prelínať a vzájomne kombinovať. Ide o nasledovné prístupy.

Výrobná koncepcia vychádza z predpokladu, že zákazníci budú nakupovať produkty, ktoré sú na trhu dostupné a cenovo prístupné. Realizuje sa v dvoch typoch situácií. Prvý typ sa vyskytuje vtedy, ak na trhu tovarov a služieb dopyt prevyšuje ponuku, t. j. na trhu je nedostatok príslušného produktu daného účelu. Druhá situácia je charakteristická tým, že dané produkty vybraného účelu majú príliš vysokú cenu pre relevantný segment trhu.

Produktová koncepcia je ďalšou významnou koncepciou, ku ktorej marketéri pristupujú. Vychádza z predpokladu, že zákazníci dávajú prednosť produktom so zvýšenou úžitkovou hodnotou, t. j. majú vysokú kvalitu, spoľahlivosť a sú im priradené znaky modernosti a atraktivity. Na trhu je silná kúpyschopnosť a zákazník požaduje uspokojovanie svojich želaní na vyššom stupni. Marketér pristupuje k inováciám produktu, resp. distribúcie. Niektorí výrobcovia sú

presvedčení, že ak budú vyrábať „lepší“ produkt ako ich konkurenti, zákazník to automaticky akceptuje. Môžu sa však mýliť.

Predajná koncepcia predstavuje ďalšiu možnosť základného repertoára prístupov subjektov snažiacich sa predávať dostatočné množstvá produktov na úrovni požadovanej rentability. Základom predajnej koncepcie je myšlienka, že zákazník si daný produkt nekúpi sám, ale musí ho k tomu priviesť cieľavedomá a často veľmi aktívna agenda predajcu – propagácia.

Marketingová koncepcia je často nesprávne stotožňovaná s predajnou koncepciou. Realizácia produktu na jednej strane reaguje na želania zákazníkov a na strane druhej je záležitosťou snažhy predstihnúť konkurenciu. Podstatou predajnej koncepcie je získať zákazníka „za každú cenu“, bez ohľadu na to, kto je tým zákazníkom a prečo. Na rozdiel od predajnej koncepcie marketingová koncepcia kladie dôraz na dlhodobu priaznivú vzťahy so zákazníkmi. V prostredí silnej konkurencie sa ani nedá konať inak. Realizácia marketingovej koncepcie vyžaduje oveľa viac ako len reakciu na želania zákazníkov. Firmy vynakladajú nemalé náklady na zhromažďovanie informácií o situácii na trhu a budujú svoj informačný systém, aby vedeli, čo požadujú zákazníci, resp. čo by mohli požadovať v budúcnosti.

Spoločenská koncepcia je rovnako ako marketingová koncepcia založená na myšlienke spokojného zákazníka a kladie dôraz na predstihnutie konkurencie. V tomto prístupe sa však zohľadňujú nielen dlhodobé záujmy zákazníkov a samotných marketérov, ale i spoločenský záujem danej ekonomiky, resp. relevantného ekonomického priestoru. Formuje sa na pozadí formovania globálnej éry. V tomto smere môžeme vraviť o dynamicky sa meniacom pohľade s prvkami futurizmu a vizionárstva. Je na mieste sa domnievať, že súčasný, tzv. spoločenský marketing by si mal klásť otázku, či doteraz využívané postupy zodpovedajú očakávaniam dnešnej doby, keď ľudstvo čelí vážnym problémom v oblasti ochrany životného prostredia – hrozí vyčerpanie strategických surovín, zvyšuje sa počet obyvateľov planéty, a tým narastajú hospodárske a sociálne problémy. Za hrozbu je viacerými zainteresovanými považovaná konzumná spoločnosť i samotný kapitalizmus bez nástrojov spoločenskej regulácie. Do ústredných úvah spoločenskej koncepcie vstupuje tiež pojem kvalita života. Ten v sebe spája environmentálny, sociálny a politický rozmer fungovania modernej spoločnosti. Podmienenosť politických, ekonomických a marketingových súvislostí je v súčasnej spoločnosti evidentná.

Vyššie uvedené vymedzenie samotného pojmu marketing sa spája s mnohými ustálenými definíciami, ktoré reflektujú jeho význam a aplikáciu v tradičnom ponímaní fungovania ekonomického prostredia v tzv. trhovom prevedení. Samozrejme, v súčasnosti existuje celý heterogénny rad ďalších definícií marketingu. Spoločným menovateľom tzv. klasického marketingu je zákazník a jeho spokojnosť. Vo verejnom, resp. neziskovom marketingu je záujem upriamený na občana. V tomto základnom komparatívnom posudzovaní dvoch rovín, komerčnej a nekomerčnej nachádzame potenciál spleťtých úvah ako vnímať marketingové aktivity v modernom spoločenskom systéme. Postupne, ako sa trhovú priestor nasycuje ekonomickými aktivitami zúčastnených ekonomických i mimoekonomických subjektov, rastie nevyhnutnosť lepšieho pochopenia a zdokonaľovania používania marketingových prístupov v teoretickom ale najmä praktickom vyhodnocovaní dopadov na daný spoločenský systém.

V globálnej ére postupujú marketingoví teoretici a praktici pri vymedzení jeho pôsobenia dvoma smermi. Na jednej strane stojí pôvodný komerčný prúd so snahou neustáleho prispôbovania sa meniacim sa podmienkam nasycovaného trhu, ktorý má stále v konzumnej spoločnosti dominantné postavenie a permanentne ho posilňuje. Na strane druhej sa rozvíja prúd, ktorý

nachádza nové oblasti aplikácie marketingu vo verejnej politike resp. prostredí fungovania verejnej ekonomiky.

15.2 Kritika spojená s aplikáciou marketingových postupov v súčasných spoločenských systémoch

Problém napĺňania atribútov verejnej ekonomiky spočíva v efektívnom prerozdelení vytvorených zdrojov pri zabezpečení fungovania verejného sektora v sociálnom a environmentálnom kontexte smerovania spoločnosti. Nemenej dôležité je pochopenie podstaty tzv. deficitného financovania a udržateľnosti rozvoja. Moderné ekonomiky a ich stratégie deklarujú v tejto súvislosti záujem o trvalo udržateľný rozvoj (TUR), resp. sociálne udržateľný rozvoj (SUR).

V súčasnosti pribúdajú autori, ktorí majú ambíciu formulovať tézy a prostredníctvom nich vysvetliť niektoré zjavné rozpory a protirečenia v deklarovanom zámere budovania udržateľného rozvoja v súčasnom modeli fungovania spoločnosti.

Ako jeden z kľúčových sa javí rozpor v pôsobení fenoménu konkurencie v komerčnom a nekomerčnom sektore fungovania modernej ekonomiky. Konkurencia resp. ako uvádzajú prísľušné legislatívne normy hospodárska súťaž je v komerčnej sfére „bojom“ o konkurenčnú výhodu jednotlivých súťažiteľov. Na druhej pomyselnéj strane fungovania trhu, v nekomerčnej sfére t. j. vo verejnom sektore má mať konkurencia zásadne ohraničený význam a dopady na fungovanie zúčastnených subjektov. Verejný t. j. neziskový motív je tu priamo zadefinovaný. Istou výnimkou sú tzv. deetatizované (t. j. súkromné) formy poskytovania verejných statkov. Použitie súkromného kapitálu pre verejný účel je však značne problematické. Princíp pri poskytovaní atribútov verejného blahobytu je definovaný princípom tzv. čierneho pasažiera čo v principiálnom predstavuje stav a systémové nastavenie kedy nikoho nemôžeme vylúčiť a dôvodíme neziskovým motívom pri poskytovaní verejných statkov. Verejný t. j. druhý sektor poskytujúci pomerovo veľkú časť verejných statkov na báze rozpočtového financovania vo verejných odvetviach (školsstvo, zdravotníctvo, štátna a verejná správa, kultúra, obrana a doprava) v „réžii“ štátu je ešte systémovo doplnený občianskou bázou aktivít tzv. tretieho sektora. Vo fungovaní nekomerčnej časti ekonomiky je mnohými pseudo-odborníkmi, v nepochopení súvislostí, nesprávne dôvodené, že konkurencia rieši problém a je podľa nich vítaná. Tá by však mala plniť v tomto sektore iba úlohu tzv. konkurenčnej spolupráce. Vzdelávacie inštitúcie, úrady, poskytovatelia zdravotnej starostlivosti a pod. bez ohľadu na ich právnu formu, kompetenčný rámec, stupeň a pod., v samotnom princípe nesúperia o postavenie na trhu ani konkurenčnú výhodu. Ich postavenie, kompetenčný rámec a samotné poslanie je vždy upravené príslušnou právnou úpravou. To je dané samotnou podstatou fungovania štátnej a verejnej správy. Rozporom a protirečením deklarovaného a reálneho stavu je, že paradoxne práve v nekomerčnej sfére sa stále viac etabluje skrytý konkurenčný stav a ziskový motív resp. rentabilita. Pritom udržateľnosť rozvoja spoločnosti ako o ňom počúvame v celej jeho jednej časti je postavená na verejnom blahobyt, princípoch solidarity, neziskovosti, všetko cieľoch ktoré nespádajú pod konkurenčný režim fungovania trhu (trhový mechanizmus), naopak trh je tu resp. mal by byť regulovaný „viditeľnou rukou“ štátu. O problémoch spojených s konkurenciou resp. hospodárskou súťažou permanentne negovanou korupciou a klientelizmom je množstvo poznatkov a odstraňovanie tohto neudu je podľa mnohých v samej podstate súčasného modelu fungovania spoločnosti prakticky nereálne. Systémovou deetatizáciou (odštátnením

pri poskytovaní verejných statkov) sa tiež založil rozpor o ktorom sa konfrontačne polemizuje. Priamo alebo nepriamo sa zakomponoval ziskový motív tam kde sa deklaruje verejný záujem, uplatňuje sa regulovaný režim fungovania. Sú zjavné protirečenia medzi neziskovosťou a verejným záujmom na jednej strane a súkromnou formou fungovania a jej cieľmi. Dogmy fungovania – „trh vyrieši“, „štát zabezpečí“, „produktivita stanoví“ sa popierajú v samej podstate zlyhávania trhového mechanizmu a štátu. Zmiešaný ekonomický model ako ho dnes poznáme v modernej spoločnosti (trhový mechanizmus + štátne zásahy + kultúrno-historický aspekt) spolu s reálnym inštitútom fungovania právneho štátu je podľa mnohých autorov principiálny dôvod nereálnosti naplňovania deklarovaného trvalo udržateľného rozvoja (TUR).

Ďalším zjavným paradoxom a bariérou reálneho udržania vývoja moderných spoločností s ich ambíciami v ekonomicko-sociálnom kontexte, je nenáležité a často absolútne nekompetentné uvažovanie, resp. nepochopenie problematiky ekonomickej efektívnosti/neefektívnosti. V horšom prípade sa jedná o účelové zavádzanie najmä v politickom rámci s cieľom fabulácie a naplňovania skrytých komerčných zámerov kľúčových aktérov spoločenského diania. Sociálne udržateľný rozvoj ako podmnožina TUR tak ako ho poznáme v deklarovanej rovine, sa potom, neformálne povedané stáva fraškou. Pri definovaní pojmu efektivity sa vychádza z tzv. Paretovského optima, ktoré je postavené na konštatovaní, že v systéme je nastolená situácia maximálneho blahobytu zúčastnených vo väzbe na dané možnosti. To však neznamená, že sú všetci spokojní. Zdroje sú využívané maximálne a nie je možné zvýšiť blahobyt resp. bohatstvo jedných bez toho, aby to bolo na úkor druhých. Systém teda môžeme nazývať ekonomicky efektívnym keď sa nikomu nemôže vodiť lepšie, bez toho aby iným horšie, je dosahovaná maximalizácia outputu – účinnosť pri minimalizácii inputov – úspornosť. Podstatou problému implementácie pojmu efektivita je protichodnosť vnímania a pôsobenia efektivity v komerčnom a nekomerčnom priestore modernej ekonomiky. V komerčnom (podnikateľskom) rámci je efektívne každé riešenie nakladania so zdrojmi, ktoré prinesie: Minimálny vstup (úspornosť) = maximálny výstup (účinnosť) a prípadné kombinácie. Efektívnym prístupom môže byť aj znižovanie nákladov v rozsahu a pod. Problematiké je interpretovanie a samotné narábanie s pojmom efektivita vo verejnej ekonomike. Tu predstavuje úspornosť v podstate opodstatnenosť nákladov. Účinné je každé riešenie ktoré prinesie naplnenie spoločenského blahobytu. Pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb a ostatných verejných statkov by sa nemalo dôvodiť limitmi zdrojov v pseudoefektivite tvrdenia, že sa jedná o šetrenie resp. úspornosť. Na jednej strane tým nastoľujeme rozpor medzi deklarovaním sociálneho rozmeru udržateľného rozvoja, na strane druhej popierame formalizované nastavenia používania zdrojov v naplňaní tohto cieľa. Reálne prerozdeľovanie rozpočtových zdrojov v systéme je ďalším z mnohých protirečení a paradoxom o tvrdeniach o efektivite, produktivite atď. Je tiež potrebné správne chápať a používať pojem investícia, ak sa nejedná o snahu dosiahnuť zisk v automaticky podstupovanom podnikateľskom riziku, je vhodnejším pojmom alokácia. Pri alokácii zdrojov sledujeme ciele zadefinovaného použitia a tie nemusia byť vždy komerčné. Ekonomická dimenzia udržateľného rozvoja má byť determinant primeraného ekonomického rastu (HDP) objektivizovaného čistým ekonomickým blahobytom (ČEB). Mnohé marketingové pseudoaktivity ako novodobý pôsobiaci fenomén uzatvárajú bludný kruh viac i menej naznačených rozporov a protirečení nakladania so zdrojmi v modernej spoločnosti. Sociálna dimenzia má vo všeobecnosti zabráňovať chudobe a naplňovať očakávania zabezpečovania spoločenského blahobytu.

Spoločenská dimenzia súčasného marketingu prináša so sebou aj viaceré kritické prúdy poukazujúce na negatívne dosahy marketingových praktík na spotrebiteľov, občanov a spoločnosť ako celok. Hovorí sa o potrebe stotožnenia sa marketérov so spoločenskou zodpovednosťou a etikou v marketingu. Myšlienky podnikania, založeného na spoločenskej zodpovednosti a etickom prístupe k zákazníkom, sú implementované do podnikateľskej filozofie. Táto sa principiálne hlási k celospoločenskej zodpovednosti nadradenej dosahovaniu zisku. V skutočnosti ide skôr o zosúladenie týchto atribútov. Niektorí hovoria o snahe poľudštiť reálny kapitalizmus s množstvom prívlastkov a alternácií. Okrem etickej roviny jestvuje, pochopiteľne, aj rovina právna, v ktorej sa marketéri dopúšťajú nekalých obchodných praktík. Ak ide o nekalé praktiky, znamená to, že podľa konkrétnych kritérií sa uplatňovanie týchto činností považuje za neprijateľné voči spotrebiteľovi. Zavádzajúca marketingová komunikácia (propagácia) tvorí bohužiaľ neodmysliteľnú súčasť moderného marketingu. V súčasnosti sa stretávame najmä s kritikou financovania nákladnej komunikačnej politiky, hlavne reklamy, ktorá je zameraná predovšetkým na presvedčanie, často zavádza a objektívne informuje iba minimálne. Realita je však taká, že bez účinnej propagácie je úspech na súčasnom trhu takmer nemožný. Komunikácia, resp. propagácia, ako nevyhnutnosť marketingového prístupu, zabezpečuje informačnú hodnotu pre zákazníka resp. občana, jej efektívnosť je však značne diskutabilná. Znamená to, že niektorí kritici považujú reklamu „v najhoršom zmysle slova“ za vyslovene nepravdivú a „v najlepšom prípade“ tvrdia, že iba sprostredkuje informácie o produkte.

Negatívne vplyvy marketingu na spoločnosť ako celok vznikajú prenikaním marketingu do všetkých štruktúr fungovania spoločnosti. Vytvárajú sa tak novodobé druhy spoločenských neuduhov. Diskutuje sa o dileme, do akej miery je individualizmus v spoločnosti opodstatnený a prínosný. Kritici zdôrazňujú, že systém, postavený na marketingových prístupoch, príliš zdôrazňuje materiálne vlastníctvo jednotlivca a konzum. Ľudia sú posudzovaní podľa toho, čo vlastnia, vznikajú nenáležité majetkové kasty v spoločnosti, nie zriedka ilegálnou cestou. Tí najbohatší majú často tendencie i schopnosť uplatňovať svoju „moc peňazí“ v širších spoločenských procesoch rozhodovania. Oligarchia je faktor ktorý zásadným spôsobom kreuje funkčný model fungovania moderných spoločností. Konštatované slovníkom kritických sociológov, posadnutosť materiálnym bohatstvom ako hlavným zmyslom bytia a sebarealizácie je často podporovaná a živená všadeprítomným marketingom.

Objem spotreby je na jednej strane východiskovým predpokladom fungovania industriálnej ekonomiky, na strane druhej charakterizujú niektorí sociológovia prelom storočí ako dobu, kedy chamtivosť je samotný život a pokiaľ nenakupuješ, tak nežiješ. Mnohí odborníci dlhodobo bijú na poplach a nastavujú zrkadlo všadeprítomnej konzumnej spoločnosti. Oponenti ich nazývajú zatrpknutými mravokárcami, ideologicky „nálepkujú“ každého, kto poukazuje na dlhodobú neudržateľnosť reálneho systému. Ich vízie návratu k základným hodnotám a spoločenským záväzkom vystavujú na posmech. Bude zaujímavé hodnotiť ďalší strednodobý a samozrejme dlhodobý vývoj, nakoľko sa celý svet dlhodobo zmieta v gradujujúcich sa problémoch.

Uplynulé desaťročia sú v stredoeurópskom priestore primárne vnímané v kontexte vyústenia procesov integrácie a globalizácie v začlenení krajín V4 do Európskej únie. V priamej nadväznosti a súvislostiach tejto skutočnosti sú logicky pertraktované otázky pozitív resp. negatív jednotlivých názorových platforiem tzv. eurooptimizmu verzus euroskepticizmu. Nájsť objektívne relevantnú odpoveď nie je možné, je to dichotómia v samej podstate hľadania správnej

odpovede možnosti A alebo B. Rovnako je komplikovaná otázka akou „cestou“ hospodársko-politického vývoja sa uberať. V súčasnosti väčšina zo zainteresovaných odborníkov i laickej verejnosti nespochybňuje kľúčovú rolu problému nastolenia udržateľnosti vývoja v moderných spoločnostiach. V permanentnom politickom deklarovaní sme svedkami konsenzu v konštatovaní snahy nastoliť v EÚ i ostatných moderných ekonomikách tzv. udržateľný vývoj. Je to pochopiteľné, otázky existenčného smerovania jednotlivca od pudu sebazáchovy až po naplnenie zmyslu života a aj samotnej civilizácie sú od nepamäti konfrontované s efektmi fungovania reálnych spoločenských systémov. Tie ako vieme prechádzajú kontinuálnym dynamickým vývojom. Teoretických i praktických úvah na tému „udržateľnosti“ vývoja resp. rozvoja je nespočetné množstvo. Je potrebné tiež podotknúť, že mnohokrát sme svedkami nelogického označovania „udržateľný rast“ namiesto primeraný ekonomický rast. Terminus technicus – Trvalo udržateľný rozvoj (TUR) predstavuje funkčnú interakciu a zjavné vyváženie ekonomického, environmentálneho a sociálneho aspektu fungovania modernej spoločnosti.

Je všeobecne známe a nachádzame to v základných definíciách, že konkurenčnosť prostredia je nevyhnutný predpoklad efektívneho fungovania zúčastnených ekonomických subjektov na báze trhového mechanizmu. Cenová i necenová rovnováha (equilibrium) medzi dopytom a ponukou na trhu tovarov a služieb v egoistickom strete záujmov (lacno kúpiť/draho predáť) zabezpečujú požadovaný rovnovážny stav medzi domácnosťami a firmami. Pozorovateľným paradoxom je, že sa konkurenčnosť na tomto trhu v globalizovanom svete stráca, znižuje sa počet relevantných súťažiteľov s podstatným pokrytím trhu. Na druhej pomyselnej strane fungovania trhu, v nekomerčnej sfére t. j. vo verejnom sektore má mať konkurencia zásadne ohraňujúci význam a dopady na fungovanie zúčastnených subjektov. Opak je však často realitou. Princíp pri poskytovaní atribútov verejného blahobytu je definovaný princípom čierneho pasažiera čo v principiálnom predstavuje stav a systémové nastavenie kedy nikoho nemôžeme vylúčiť a dôvodíme neziskovým motívom pri poskytovaní statkov. Verejný t. j. druhý sektor poskytujúci pomerovo veľkú časť verejných statkov na báze rozpočtového financovania vo verejných odvetviach (školsťvo, zdravotníctvo, štátna a verejná správa, kultúra, obrana a doprava) v „réžii“ štátu je ešte systémovo doplnený občianskou bázou aktivít tzv. tretieho sektora. Vo fungovaní nekomerčnej časti ekonomiky je mnohými pseudo-odborníkmi, v nepochopení súvislostí, nesprávne dôvodené, že konkurencia rieši problémy a je podľa nich vítaná. Tá by však mala plniť v tomto sektore iba úlohu tzv. konkurenčnej spolupráce. Školy, úrady, nemocnice a pod. bez ohľadu na ich právnu formu, kompetenčný rámec, stupeň a pod., v samotnom princípe nesúperia o postavenie na trhu ani konkurenčnú výhodu. Ich postavenie, kompetenčný rámec a samotné poslanie je vždy upravené príslušnou právnou úpravou. Tak je nastavený systém verejnej ekonomiky ako súčasti systému vo svojej podstate. Rozporom a protirečením deklarovaného a reálneho stavu je, že paradoxne práve v nekomerčnej sfére sa stále viac etabluje skrytý konkurenčný stav a ziskový motív. Pritom udržateľnosť rozvoja ako o ňom počívame v celej jeho jednej časti je postavená na verejnom blahobyte, princípoch solidarity, neziskovosti, všetko cieľoch ktoré nespádajú pod konkurenčný režim fungovania trhu, naopak trh je tu resp. mal by byť regulovaný „viditeľnou rukou“ štátu. O efektívite negovanej korupciou a klientelizmom je množstvo poznatkov a odstraňovanie tohto neduhu je podľa mnohých v samej podstate súčasného modelu fungovania spoločnosti nereálne. Sme svedkami protirečení si medzi deklarovanou nerentabilitou a verejným záujmom na jednej strane a súkromnou formou fungovania s cieľom dosiahnuť zisk. Dogmy fungovania – „trh vyrieši“, „štát zabezpečí“, „produktivita stanoví“

sa popierajú v samej podstate zlyhávania kooperácie trhového mechanizmu a štátu! Zmiešaný ekonomický model ako ho dnes poznáme v modernej spoločnosti (trhový mechanizmus + štátne zásahy + kultúrno-historický aspekt) spolu s reálnym inštitútom fungovania právneho štátu je principiálny dôvod nereálnosti napĺňania deklarovaného TUR. Sociálne udržateľný rozvoj ako podmnožina TUR tak ako ho poznáme v deklarovanej rovine je potom tiež vo veľa prípadoch zjavnou fraškou. V komerčnom (podnikateľskom) rámci je efektívne každé riešenie nakladania so zdrojmi, ktoré prinesie: Minimálny vstup (úspornosť) = maximálny výstup (účinnosť) a prípadné kombinácie. Napríklad výroba nábytku s príslušnými resp. požadovanými parametrami úžitku (kvality) pri minimálnych resp. znižovaných nákladoch predstavuje úspornosť. Zvýšenie nákladov s odôvodnením efektivity je keď výrobca investuje do moderného know-how, ktoré zvýši parametre výrobkov t. j. prinesie účinnosť. Efektívnym prístupom môže byť aj znižovanie nákladov v rozsahu a pod. Problematické je interpretovanie a samotné narábanie s pojmom efektivita vo verejnej ekonomike. Tu predstavuje úspornosť opodstatnenosť nákladov. Účinné je každé riešenie ktoré prinesie naplnenie spoločenského blahobytu. Pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb a pod. nemôžeme dôvodiť limitmi zdrojov v pseudoeffectivite tvrdenia, že sa jedná o úspornosť. Na jednej strane tým nastoľujeme rozpor medzi deklarovaním sociálneho rozmeru udržateľného rozvoja, na strane druhej popierame nastavenia používania zdrojov v napĺňaní tohto cieľa. Reálne prerozdeľovanie rozpočtových zdrojov v systéme je ďalším z mnohých protirečení a paradoxom o tvrdeniach o efektivite, produktivite atď. Je tiež potrebné správne chápať a používať pojem investícia, ak sa nejedná o snahu dosiahnuť zisk je vhodnejším pojmom alokácia. Pri alokácii zdrojov sledujeme ciele zadefinovaného použitia a tie nemusia byť vždy komerčné. Ekonomická dimenzia udržateľného rozvoja má byť determinant primeraného ekonomického rastu (HDP) objektivizovaného čistým ekonomickým blahobytom (ČEB). Marketingové pseudoaktivity ako novodobý fenomén uzatvárajú bludný kruh viac i menej naznačených rozporov a protirečení nakladania so zdrojmi v modernej spoločnosti. „Parazitovanie“ na sociálnom systéme mnohých zúčastnených subjektov dotvára kulisu neudržateľnosti a predstavuje samostatnú kapitolu. Ekologická dimenzia predstavuje snahu zosúladiť industriálnu bázu fungovania modernej spoločnosti s prirodzenou t. j. prírodnými podmienkami vhodnými pre život ďalších generácií. Osobitú problematiku predstavujú prítomné ekologické „absurdity“. Tvrdíme, že životné prostredie a jeho ochrana je priorita, pritom objem znečisťovania životného prostredia a používania obnoviteľných zdrojov s tým nekorešponduje. Udržateľný rozvoj s prívlastkom „trvalý“ vyznieva pre tých, ktorí majú snahu otvorene pomenúvať podstatu fungovania procesov v súčasnej spoločnosti ako smutno-trápny príbeh. Politické authority reálneho diania s malými výnimkami nám prakticky dennodenne predkladajú koncepty opreté o absolútne nereálne východiská, skutočný stav v EÚ na všetkých úrovniach fungovania (národnej i európskej) je v principiálnom rozpore s tým čo si predostierame v oficiálnej rovine. Trvalo udržateľný rozvoj ako ekonomicko-sociálno-ekologický projekt našej budúcnosti je nateraz v jeho kreovanej štruktúre nereálny. Je to logicky dôvodená a pozitívne ladená idea, ale absolútne odtrhnutá od relevantnej skutočnosti! Je potrebné otvorene, bez pokrytectva, priznať si, že systémové rozpory a protirečenia medzi teoretickými východiskami, deklarovanými cieľmi a realitou fungovania dnešnej spoločnosti sú realitou. Je nepochybné, že jediný úspešný projekt našej budúcnosti môže byť len taký, ktorý bude postavený na reálnych postulátoch.

15.3 Verejná politika ako ústredný faktor implementácie marketingu v moderných ekonomikách

Ak si položíme otázku aké máme očakávania od verejného t. j. neziskového marketingu, musíme si v prvom rade uvedomiť, že istotne nie je „zázračný všeliek“, je ale tiež nenáležité podceňovať jeho prínos. Problémy sú príliš komplikované na to, aby ich bol schopný samostatne vyriešiť ktorýkoľvek zo sektorov ekonomiky. Pragmaticky sa ponúka riešenie potreby mobilizovať a kombinovať zdroje všetkých úrovní ekonomiky. V tomto kontexte uvažovania je na mieste otázka, aký je význam verejnej politiky pri hľadaní modelov implementácie marketingu v modernom t. j. zmiešanom (komerčnom a nekomerčnom) spoločensko-politickom systéme. Už pri hľadaní obsahového významu samotného pojmu verejná politika sa stretávame so značnou multivýznamovosťou. „Najbežnejší spôsob použitia pojmu verejná politika vo vzťahu k predmetu skúmania vnímame v súvislosti so všeobecným konštatovaniami o ekonomickej politike, sociálnej politike, alebo zahraničnej politike“ (Kováčová, N., Králik, 2017. s. 7). V centre pozornosti verejnej politiky je formovanie a realizácia politík ako politický proces, distribúcia zdrojov a spravodlivosti pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, problémy vzťahov centra a regiónov, ako aj formovanie a realizácia lokálnych politík, pričom analyzuje formovanie a presadzovanie verejného záujmu.“ (Briška, 2010, s. 187) Verejná správa je činnosť vykonávaná orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi inštitúciami v zabezpečovaní plnenia verejných úloh. Jej hlavným cieľom je sprostredkovanie verejného blahobytu prostredníctvom posilnenia inštitútov občianskej spoločnosti a sociálnej spravodlivosti. Štátna správa tvorí spolu so samosprávou verejnú správu. Samospráva je vo svojej realizačnej podobe „viazaná na výkon samosprávnych orgánov, ktoré tým, že sú zastupiteľskými orgánmi, zastupujú vôľu svojich občanov, čím by mali pre nositeľov moci predstavovať akéhosi garanta pre realizáciu vymedzených úloh a kompetencií a tým k celkovej prosperite územného celku.“ (Kováčová, S., 2016. s.12) Na Slovensku existuje takzvaný paralelný model, v ktorom je štátna správa úplne oddelenou a samostatnou zložkou verejnej správy. V iných štátoch existuje aj takzvaný integrovaný model verejnej správy, v ktorom sú niektoré orgány verejnej správy súčasne orgánom štátnej správy a aj orgánom samosprávy. **Štátna správa** plní z funkčného hľadiska základné poslanie štátu prostredníctvom (zákonom) zriadených orgánov štátnej správy a výkonných orgánov štátu. V Slovenskej republike je ústredná štátna správa tvorená vládou, ministerstvami a ďalšími ústrednými orgánmi. Miestnu štátnu správu v súčasnosti predstavujú obvodné úrady. Špecializovaná miestna štátna správa je tvorená na úsekoch cestnej dopravy a pozemných komunikácií, pozemkového a lesného hospodárstva, sociálnych vecí a rodiny, zamestnanosti, ochrany životného prostredia, školstva atď.

Otázky, týkajúce sa verejnej politiky a činnosti verejnej správy, možno rozdeliť do dvoch kategórií. Tie, ktoré už boli zásadným spôsobom zodpovedané a tie, na ktoré sa ešte nenašla explicitná odpoveď, pretože sú predmetom polemík s prepojením na neustálenú a nedoriešenú situáciu. Problém sa musí vyznačovať relevantnosťou, tzn. ide o problém, ktorý vplýva alebo motivuje značný počet občanov alebo záujmových skupín. Uskutočňovanie verejnej politiky je reaktívne, t. j. reaguje na faktory, ktoré sa objavujú, či už s varovaním, alebo bez varovania.

V politickej praxi je dôležité, aký charakter verejnej politiky presadzovala vytvorená mocenská garnitúra, pretože väčšina politických rozhodnutí determinuje podmienky fungovania zúčastnených komerčných a nekomerčných subjektov. Marketingová filozofia môže byť tiež dôležitým nástrojom verejných činiteľov, ktorý im pomáha podporovať záujmy vo vzťahu k ostatným

inštitucionálnym a politickým subjektom. Vo využívaní marketingových prístupov vo verejnom sektore sa stretávame s pretrváváním istej nechuti, ako aj s kritikou, namierenou proti prijatiu špecifických prvkov súkromného sektora. Prierezovou myšlienkou týchto kritik je, že marketing nemá vo verejnom sektore opodstatnenie, a to vzhľadom na to, že hodnoty a ciele sú diametrálne odlišné. Neochota verejného sektora prijať marketingové princípy môže byť založená tiež na argumentoch, že outputy verejného sektora sú jedinečné a charakteristické. Na tejto pojmovej oddanosti mnohých odborníkov, pôsobiacich vo verejnom sektore, je postavená odmietavá názorová platforma jednotlivých pojmov marketingu. To však neznamená, že marketing nemôže nájsť primerané miesto v praxi verejného sektora, ale skôr to, že je potrebné prispôbiť ho jeho špecifickému kontextu. (Laing, 2003) V realite modernej spoločnosti je dnes nemálo služieb verejného charakteru poskytovaných privátnym spôsobom. V posledných desaťročiach sa prostredníctvom privatizácie a najmä deetatizácie a uzatváraním verejno-súkromných partnerstiev výrazne posilnila rola prepojenia (spolupráce) súkromného a verejného sektora. Uzatváranie zmlúv a koncesíí medzi súkromným a verejným sektorom je dnes bežnou praxou. V takomto prostredí sa zdá byť prítomnosť marketingu takmer prirodzeným fenoménom. Skôr než sa dostaneme k záverom, že v tomto zmysle je problém vyriešený a nie je čo riešiť, prichádzame k ďalším zaujímavým zisteniam. Ak sa pozeráme na marketing optikou P. Kotlera, jedného z najuznávanejších odborníkov z oblasti marketingu, proces dobrovoľnej výmeny so vzájomnými výhodami vidíme ako základnú premisu. Stačí vlastne vytvoriť nástroje, ktoré podporujú takýto mechanizmus na dosiahnutie ústredného cieľa – rentability. Ako nezanedbateľný problém sa tiež javí koordinácia nástrojov marketingového mixu v snahe zabrániť, aby v manažovaní dochádzalo ku kontraproduktívnosti. V tomto zmysle definuje P. Kotler marketing ako analýzu, plánovanie, realizáciu a kontrolu starostlivo formulovaných programov tak, aby podporili dobrovoľné výmeny hodnôt s vybranými trhmi, so zámerom dosiahnuť ciele organizácie, spoliehajúc sa výrazne na návrh ponuky organizácie v podmienkach potrieb a prání cieľového trhu a na použitie efektívneho oceňovania, komunikáciu a distribúciu v záujme informovania, motivovania a obsluhy trhov. (Kotler, 1982)

Chápanie marketingových nástrojov, definovaných z pohľadu poslania verejného sektora, vidí marketing ako činnosť, súbor vždy prepojených a vzájomne spätých inštitúcií a procesov, určených na identifikáciu, predvídanie, vytvorenie, komunikovanie, poskytovanie a vymieňanie cenných ponúk, ktoré uspokojujú občanov, jednotlivcov, verejnosť, záujmové skupiny, partnerov a spoločnosť ako celok. (Serrat, 2010) Presvedčenie, že marketing je hnacím motorom fungovania modernej verejnej správy, je obsiahnuté v definíciách viacerých autorov. Marketing sa ukazuje ako najlepšia plánovacia platforma pre verejnú agendu, ktorá chce uspokojiť potreby občana a prinesie mu skutočnú hodnotu. (Kotler, Lee, 2007) Hlavným záujmom verejného marketingu je produkovať výstupy, ktoré ocení cieľový segment, t. j. občan. Vo verejnom sektore sa v centre záujmu nachádza občan a jeho uspokojenie vo verejnom záujme.

Relevantná literatúra popisuje dva hlavné dôvody, kedy je využitie marketingu vo verejnom sektore nevyhnutné. Prvým je chronicky známy nedostatok najmä finančných prostriedkov, čo je možné chápať ako neustály problém. Druhý dôvod spočíva v tom, že síce dochádza k stálemu rastu agregátneho dopytu po kvalitnejších verejných službách, ale taktiež sa zvyšuje i nespokojnosť s výkonom štátnej správy a verejnej správy. S jednou i druhou príčinou je spojená neochota dostatočne prispievať do verejných rozpočtov prostredníctvom zodpovedajúcich daňových i nedaňových príjmov. Príchod súkromného sektora do verejného je jedným z najčastejších aspektov každého reformného procesu verejného sektora za uplynulých takmer tridsať rokov, a to nie len u nás.

Verejný sektor už dlhodo preberá prvky marketingu, ktoré boli pôvodne marginálne a týkali sa iba samotného procesu poskytovania verejných statkov. V tradičnom pohľade na poslanie verejnej správy dominuje plnenie úloh uspokojovania potrieb občanov v sociálnom kontexte. Občan a jeho postavenie predstavuje špecifickú spätnú väzbu mechanizmu nastavenia politiky.

Kvôli objektívnosti je potrebné uviesť, že s každým nástrojom formovania trhu verejných služieb môže byť spojený problém odklonu od sledovaného zámeru. Transparentnosť používania týchto nástrojov môže byť atakovaná manipulovaním verejného obstarávania. Jeho transparentnosť a efektívnosť patria ku kľúčovým otázkam verejného života a sú často príkladom popierania „zdravého rozumu“. Nakladanie s verejnými financiami je považované za najproblematickejšiu agendu fungovania modernej občianskej spoločnosti. „Korupcia je vážny celospoločenský problém. Nájst' jej riešenie je veľmi dôležité, aktuálne a vyžaduje si spoluúčasť všetkých občanov“. (Klinda, 2001, s. 9) „Korupcia znamená spoločenské zlo a celospoločenský jav bez hraníc, prítomný v každom politickom zriadení. Jej problematika je nesporne témou každej spoločnosti, no vo väčšine prípadov je len veľmi ťažko dokázateľná“ (Kováčová, N., 2013, s.98).

Práve verejný sektor je predmetom záujmu verejnej politiky a v mnohých prístupoch je iný ako súkromný sektor. Verejný sektor rieši implementáciu rozhodnutí, ktoré sú náhradou za zlyhania súkromného sektoru. Preto sú to rozhodnutia vo verejnej politike a postupy zložitejšie, ktoré si vyžadujú, v demokratickej spoločnosti, určitú mieru podpory obyvateľstva, nielen vlastníkov produkčných zdrojov. Verejný sektor je vždy spojený s právnymi pravidlami na rozdiel od postupov v súkromnom sektore, ktorý môžu uplatniť aj postupy, ktoré zákon striktné nezakazuje. Zlyhanie verejného sektora spravidla nemá náhradu. Vo vzťahu k obyvateľstvu zlyhanie verejného sektora má vždy väčšie dôsledky ako zlyhania súkromného sektora.

Verejný sektor, ako významná súčasť národného hospodárstva sa spolupodieľa na zabezpečení funkcií štátu. Podstatnou činnosťou štátu pri realizácii verejného sektora je produkcia verejných statkov, alebo ich zaopatrenie prostredníctvom neštátnych inštitúcií, prerozdeľovanie dôchodkov, sociálna podpora a pod.. Verejná politika úzko súvisí s verejným sektorom, pričom verejný sektor je v podstate produktom a výsledkom verejnej politiky. Verejná politika určuje predpoklady, ovplyvňuje priebeh a výsledky aktivít verejného sektora, stanovuje funkcie verejného sektora, úlohy a ich priority, vymedzenia a nástroje na dosahovanie cieľov. Verejná politika tak ovplyvňuje rozsah verejného sektora aj potrebné finančné zdroje (Tetřevová, 2008). Spoločenská klíma vždy, s výnimkou obdobia vojen, vytvára tlak na verejný, resp. neziskový sektor s nutnosťou zlepšenia jeho výkonnosti. Marketing je v súkromnom sektore jednoznačne nástroj, ktorý pôsobí na princípoch zvyšovania a zlepšovania výkonnosti subjektov, ktoré poskytujú na trh tovary a služby. Používanie týchto marketingových princípov v prostredí verejného sektora je ale problematickejšie vzhľadom na mnohé politické a ekonomické špecifiká tohto sektora. Je tomu tak aj preto, že na rozdiel od súkromného sektora nie je existencia inštitúcií verejného sektora spravidla závislá od užívateľov. Existencia inštitúcií verejného sektora je daná legislatívne, prípadne vyplýva z vládnej politiky.

Mnohí autori, zaoberajúci sa problematikou marketingu, navrhujú riešenia s poukázaním na to, že trhové princípy je možné uplatniť vo fungovaní verejného sektora. Záverečný výsledok by teda mohol znieť: „Marketingové postupy je možné použiť s primeranosťou a osobitým zreteľom sledovaných zámerov v celom spektre funkčných modelov moderných socio-ekonomických systémov“.

Literatúra

- BEAN, J., HUSSEY, L. 1997. *Marketing Public Sector Services*, London: HB Publications, 1997.
- BÉNARD, J. 1988–9. *Veřejná ekonomika I–III*. Praha: EÚ ČSAV, 1988–89.
- BRIŠKA, F. a kol.: *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2010, 284 s.
- ČAMBALÍKOVÁ, M. 2005. Sociálna situácia a ľudský potenciál: Vybrané problémy vo svetle sociologického výskumu. IRA, V. a kol. *Podoby regionálnych odlišností. Prípady vybraných okresov*. Bratislava: SÚ SAV, s. 117–143, 2005.
- GERSTON, L.N. 2004. *Public Policy Making: Process and Principles*. Armonk, New York: M.E. Sharpe Inc. 2004. 144 s. ISBN 0-7656-1203-8
- GRAHAM, P. 1994. Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult? *Journal of Marketing Management* 10: 361–75, 1994.
- HANULÁKOVÁ, E. 1996. *Etika v marketingu*, Bratislava: EUROUNION, 1996.
- HANULÁKOVÁ, E., PROČKOVÁ, A. 2001. *Spoločenský marketing*. Bratislava: Ekonóm, 2001.
- KLINDA, J. 2001. *Prečo sa bojíme slova environmentalistika*. *Euromagazín*, 6, 2001.
- KOTLER, P. 2003. *A framework for marketing management (second edition)*. New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- KOTLER, P., ARMSTRONG, G. 1992 *Marketing*. Bratislava: SPN, 1992.
- KOTLER, P., JAIN, C. D., MAESINCEE, S. 2007. *Marketing v pohybu*. Management Press, 2007.
- KOTLER, P., LEE, N. 2007. *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, 2007.
- KOTLER, P., ZALTMAN, G. 1971. Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35, 3–12, 1971.
- KOPER, J. 2003. *Mechanizmy vzniku moderného politického systému*. Zvolen: Bratia Sabovci, 2003.
- KOVÁČIK, B. 2009. *Moderné teórie demokracie – kritická analýza vybraných modelov*. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB Banská Bystrica. 2009. 175 s. ISBN 978-80-8083-846-1
- KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2010.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2011.
- KOVÁČOVÁ, N., KRÁLIK, J. 2017. Úvod do štúdia verejnej politiky. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy. ISBN 978-80-8167-061-9
- KOVÁČOVÁ N. 2013. Korupcia na úrovni samosprávy. In *Organizovaná kriminalita a korupcie (platforma stínové ekonomiky štátu)*. 2013. Brno: Key Publishing s.r.o., Nádražní 733/176, 702 00 Ostrava-Přivoz, 2013. ISBN: 978-80-7418-182-5. s. 98–112
- KOVÁČOVÁ, S. 2016. *Územná fragmentácia obcí v podmienkach Slovenskej republiky a jej dosahy*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2016. 178 s. ISBN 978-80-557-1115-7.
- KRÁLIK, J., MASÁR, D. 2015. *Teoretické a praktické otázky prístupu verejného marketingu k verejnej politike*. 1. vyd., Sládkovičovo, Vysoká škola Danubius, ISBN 978-80-8167-045-9, 130 s., 2015.
- KRÁLIK, J. a kol. 2010. *Procesy a efektivita vo verejnej správe – územná samospráva*. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2010, 253 s. ISBN 978-80-557-0106-6.
- LAING A. W. 2003. *Marketing in the public sector: towards a typology of public services*, *Marketing Theory*, vol. 3, 2003.
- MASÁR, D., KOLLÁR, D. 2015. *Participácia a udržateľný rozvoj: spôsoby zapojenia občanov, spoločnosti a organizácií*. In: Evropská unie – rozporuplnost nebo složitost. – České Budějovice, Vysoká škola evropských a regionálních studií, s. 29–38, 2015.
- MASÁR, D. 2014. Rozpory a protirečenia deklarovanej snahy budovania trvalo udržateľného rozvoja. In: Udržateľný rozvoj v kontextu rozvoje regiónů, obcí a států, České Budějovice, Vysoká škola evropských a regionálních studií o.p.s., s. 110–115, 2014.
- MASÁR, D. 2013. *Možnosti aplikácie a efekty marketingových prístupov vo verejnom sektore*. In: Interpolis'13. Zborník vedeckých prác, Banská Bystrica, BELIANUM, Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, s. 119–123, 2013.

- MASÁR, D. 2013. Problémy marketingu vo verejnom sektore. 1. vyd. – Vysoká škola v Sládkovičove, ISBN 978-80-89267-94-1, 164 s., 2013.
- MASÁR, D. 2013. *Pretrvávajúce obavy z nástupu katastrofických scenárov v perspektívach budovania EÚ*. In: Aspekty udržiteľného rozvoje (v programovacom období 2007–2013 a perspektivy rozvoje 2014–2020), Jiří Dušek a kol. České Budějovice, Vysoká škola evropských a regionálních studií, s. 67–74, 2013.
- MASÁR, D. 2011. *Teoretické východiská uplatňovania marketingu v komerčnej sfére a vo verejnej politike*. In: Vybrané problémy verejnej ekonomiky a verejných financií. Vysoká škola Visegrádu s.r.o. Vysoká škola v Sládkovičove, s. 62–114, 2011.
- MASÁR, D. 2010. *Základy marketingu*. Učebné texty právnickej fakulty, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 136 s., ISBN 978-80-7160-286-6, 2010.
- MASÁR, D. 2009. Sú opodstatnené obavy z katastrofických scenárov v nastupujúcej hospodárskej kríze? *Cofola 2009* (CD ROM), Brno: Masarykova univerzita, s. 1–6, 2009.
- MASÁR, D. 2009. Výhľady našej budúcnosti v nastupujúcej hospodárskej kríze v roku 2009. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2009*, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 739–748, 2009.
- NOVOTNÝ, O. a kol. 2011. *Vybrané problémy verejnej ekonomiky a verejných financií*. Vysoká škola v Sládkovičove, 2011, 176 s. ISBN 978-80-89267-67-5.
- NOVOTNÝ, O. a kol. 2011. *Vybrané problémy verejnej ekonomiky a verejných financií*. Časť II.: /Masár, D./ *Teoretické východiská uplatňovania marketingu v komerčnej sfére a vo verejnej politike*. Vysoká škola v Sládkovičove, 2011.
- REKTOŘÍK, J. 1999. *Ekonomika veřejného sektoru*. Praha: Ekonomicko správní fakulta Masarykova Univerzita, 1999.
- SERRAT, O. 2010. *Marketing in the Public Sector*. Knowledge Solutions 72.
- STANĚK, P. 2010. Vystúpenie na 18. plenárnej schôdzi Združenia Slovenskej Inteligencie, január 2010, dostupné na: <http://korene.co.cc/component/content/article/449-odhalenie-priin-hospodarskej-krizy.html>
- STEWART, J., RANSON, S. 1988. Management in the Public Domain, *Public Money and Management*, Vol. 8, Nos. 1–2, pp. 13–19
- STIGLITZ, J. E. 1997. *Ekonomika veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997.
- ŠINDLER, P. 2003. *Event marketing – Jak využít emoce v marketingové komunikaci*. Praha: Grada Publishing, 2003.
- ŠULAJOVÁ, I., KRÁLIK, J. 1997. *Podnik v trhovej ekonomike*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 1997.
- ŠULAJOVÁ, I., KRÁLIK, J. 2001. *Politika financovania veřejného sektora*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2001.
- TETŘEVOVÁ, L. 2008. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2008. 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5
- TOMAN, M. 2007. *Intuitivní marketing*. Praha: Management Press, 2007.
- WALSH, K. 1994. Marketing and Public Sector Management, *European Journal of Marketing*.

Internetové zdroje

- <http://www.sme.sk/cdata/4060061/vizia.pdf>
- http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2010-en
- <http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?page=1>
- <http://sk.wikipedia.org/wiki/Konsenzus>
- <http://www.ekonom.sav.sk/uploads/Vizia.pdf>, s. 138.
- <http://www.ekonom.sav.sk/uploads/Vizia.pdf>, s. 5.
- <http://www.government.gov.sk/7589/horizontalna-priorita-trvalo-udrzatelny-rozvoj-2007-2013.php>
- http://en.wikipedia.org/wiki/Evolution_of_marketing

Aktuálne problémy a výzvy v sfére sociálnej práce a právnickej oblasti

16. TEORETICKÉ SÚVISLOSTI S DISKRIMINÁCIOU A NÁSILIE V SPOLOČNOSTI Z POHLADU SOCIÁLNEJ PRÁCE

Zámerom práce je tematika miesta sociálnej práce v prevencii a eliminácii spoločensky nežiaducich javov, dôležitá o to viac, že sociálna práca v spoločnosti dostala do svojho portfólia príliš široký záber a spoločnosť často vidí sociálnu prácu ako všeliek na všetky krivdy v spoločnosti, na každom poli spoločenského života. Očakávania sú často bez vlastnej sebareflexie a v každodennej realite nie sme schopní urobiť zmeny ani vo vlastnom správaní v oblastiach, kde je takéto správanie očakávané od rôznych inštitúcií spoločenského života. Naskytá sa otázka, či sa dá konať eticky v neetickej spoločnosti, či môže sociálny pracovník „bojovať“ proti stereotypom, diskriminácii, keď diskriminuje a je v zajatí po stáročia používaných stereotypov aj vo svojom „bežnom“ živote. Spoločnosť diktuje „recept“ už na všetko s výdatnou pomocou internetových stránok či iných nosičov informácií. Je na škodu vecí, že tieto umelo vytvorené obrazy nemajú s realitou nič spoločné, dokonca vzbudzujú predstavu, že reálny svet je nepodstatný a stačí existovať vo virtuálnej realite v „prefotošopovaných“ obrazoch o sebe.

V našich médiách pri prezentácii prevláda mladosť, stereotyp krásy, bohatstva a blahobytu, zdravia, úspechu, ktorý je často len prácou šikovného grafika. Staroba je v médiách a v reklamách často prezentovaná v súvislosti s chorobami (inkontinencia, demencia) a nelichotivými zdravotnými pomôckami (lepidlo na zuby). Celkovo chýba pozitívna charakteristika starších ľudí. Toto negatívne zobrazovanie vzbudzuje, generuje, v mladšej generácii negatívne prejavy, frustrácie. V západnej spoločnosti môže väčšina mladých počítať s tým, že dosiahne vysoký fyzický vek. Celoeurópsky priemer očakávanej dĺžky života v roku 2011 bol 82,1 roka pre ženy a 76,4 roka pre mužov. Súčasné demografické trendy naznačujú, že väčšina ľudí sa v ekonomicky vyspelom svete dožije staroby a pomerne vysokého veku. Napriek regionálnym odlišnostiam sa odborníci zhodujú v názore, že demografický vývoj je nepriaznivý, priemerný vek sa zvyšuje, čo sa automaticky odzrkadlí na demografickej krivke ako nárast starnutia obyvateľstva. V čoraz rýchlejšie starnúcom svete budú mať seniori stále významnejšiu úlohu. Moderná spoločnosť však neprístupuje dostatočne citlivo k narastajúcej skupine starších osôb a v médiách sme často svedkami ich negatívnej prezentácie ako neproduktívnych konzumentov. Obeťami tohto násillia a zneužívania sa stávajú muži i ženy vo vyššom veku, tak zo strany príslušníkov mladej generácie ako i ich životného partnera/ky, či rodinných príslušníkov, resp. zo strany tých, ktorí by im v takýchto situáciách v inštitucionálnom prostredí mali pomáhať (i zo strany sociálnych pracovníkov, lekárov, sestier). Spoločným znakom týchto javov je to, že sa o nich spoločnosť málokedy dozvie, pričom príčinou môže byť strach alebo závažné ochorenie seniora.

V tradičnej spoločnosti znamenala staroba vrchol všetkého, čo mohol jedinec dosiahnuť; títo jedinci sa v spoločnosti veľmi často tešili veľkej vážnosti. V rodine sa s rastúcim vekom neustále zvyšovala vážnosť, autorita jedinca. Oproti tomu v priemyselnej spoločnosti staré ženy

a muži nemajú autoritu a vážnosť (Giddens 1999). Veľmi často ich po odchode do dôchodku čaká hmotná núdza a veľmi ťažká životná situácia s jedinou túžbou: neostať nikomu na ťarchu. Pri týchto nátlakoch spoločnosti sa množia prípady diskriminácie a spolusúvisiace negatívne pocity z vlastnej nepotrebnosti, zbytočnosti, ktoré môžu viesť až k samovraždám. Diskriminácia páchaná na rôznych kategóriách obyvateľstva spôsobuje dotknutým jedincom okrem mnohých nepríjemných dôsledkov marginalizáciu, jav, keď sa jedinec ocitá na okraji (vlastnej identity, skupiny, kolektívu, spoločnosti). Človek, podrobený dlhodobej, intenzívnej diskriminácii, sa ocitá v priepasti osobných (psychických, fyzických, ekonomických, sociálnych) problémov a spoločenského vyčlenenia. (Dončevová 2011). Najviac sa tento jav dotýka tých najstarších. Ageizmus je súbor stereotypov, vlastností, ktoré sú pripisované skupine osôb na základe veku a tieto stereotypy spoločnosť neustále reprodukuje. Tento pojem po prvýkrát použil predseda Poradného výboru (D. C. – District of Columbia) Washingtonu pre starnutie, neskorší riaditeľ Národného inštitútu pre starnutie Robert N. Butler počas debaty o bytovej politike v roku 1968. Je k dispozícii len veľmi málo výskumov. Výskum, ktorý realizovala Vidovičová (2005) ukázal, že štvrtina mladých ľudí vo veku 15–29 rokov si myslí, že seniori žijú na úkor mladšej generácie a žiaľ nezostávajú len pri myšlienkach. Podľa sociológov časť mladých ľudí za svoj životný neúspech viní seniorov od 40 rokov! Symbolom úspechu je mladosť a individuálny úspech, čo sa dá stále ťažšie dosiahnuť tradičnými hodnotami. Najviac sa cení oproti starým hodnotám individualita a spolupráca je stále ťažšia. Podľa sociológie sú hodnoty a normy veľmi dôležitými prvkami kultúry a nenahraditeľnými atribútmi pre fungovanie spoločnosti. Hodnoty a hodnotové orientácie sú určité predstavy ľudí o tom, čo je prijateľné, dobré, v spoločnosti žiaduce, alebo naopak, nedobré a nežiaduce. K fungovaniu spoločnosti je treba, aby jej členovia dodržiavali predpisy a normy. Na jednej strane sú normy spoločnosti a na strane druhej správanie a konanie člena skupiny, obce tak, aby jeho správanie podľa možnosti na 100 % korešpondovalo s platnými normami spoločnosti píše Ondrejko (1998). V spoločnosti stále prežívajú stereotypy, zaužívané (písané aj nepísané) normy a hodnotové orientácie, ktoré sa ľahko môžu stať diskriminujúcimi pre niektoré skupiny osôb. Stereotypy sú očakávania zabráňujúce slobodne sa rozhodovať, realizovať sa, osobne sa rozvíjať. Striktne stanovené očakávania a normy vytvárajú východisko aj pre diskrimináciu.

Naše ideály sa menia, ako písal Bohsack v roku 1996 (Bohsack, Leber). Podľa neho pár storočí dozadu v spoločnosti boli prijatými a uznávanými hodnotami, platnými normami vlastnosti ako: pokora, disciplína, plnenie povinností, spoľahlivosť, otvorenosť, vernosť, presnosť, obeťavosť pre dobro spoločnosti, skromnosť, hodnoty nazývané hodnotami „povinnosti a prijatia“. Nové hodnoty sa nazývajú „hodnoty seberealizácie“. Medzi také hodnoty patria: neviazanosť, kreativita, pôžitkárstvo, seberealizácia, okamžité uspokojovanie svojich potrieb.

Tabuľka 1

Staré hodnoty (hodnoty "povinnosti a prijatia")	Nové hodnoty (Bohnsack) (hodnoty „sebarealizácie“)
Pokora	Neviazanosť
Disciplína	Kreativita
Plnenie povinností	Pôžičkárstvo
Spoľahlivosť	Sebarealizácia
Otvorenosť	Okamžité uspokojovanie svojich potrieb
Vernosť	
Presnosť	
Obetovanie sa pre dobro spoločnosti	
Skromnosť	

Zdroj: Bohnsack (1996)/Mareková (2014)

Všetky tieto atribúty nadobúdame v interakcii s naším sociálnym prostredím, počas našej výchovy, tzv. socializácie. Socializáciu už dlhšie obdobie pokladáme za kľúčový faktor, veľmi dôležitý prvok fungovania spoločnosti (Mareková, 2014). Spoločenské pravidlá, to, čo je pre našu spoločnosť hodnota a čo nie je, o tom rozhodujú tradície, výchova, zákony písané i nepísané. Naša súčasnosť rozhoduje o tom, čo je prijateľné a čo nie, trh sa riadi ponukou a dopytom. Pri zvýšenom dopyte dobrý obchodník maximalizuje ponuku. Čo sa stane ak nespĺňame kritériá spoločnosti? Ostáva túžba a nastupuje frustrácia z nesplnených túžob. V prípade, že nie sme schopní plniť ich legálnou cestou, ostáva cesta nelegálna, o to viac, že v západnej kultúre prevládajú hodnoty (Bohsack), ktoré dosahujeme individuálne (sebarealizácia) a dostali prednosť pred kolektívnym prospechom (obetovanie sa pre prospech spoločnosti). Žijeme v dobe individualít, v dobe kultu krásy a mladosti. Dilemou doby ostáva na jednej strane nereálna túžba po kráse, zdraví a mladosti a na strane druhej realita v podobe staroby, chorôb a chudoby. Na strane jednej požiadavkou doby je čo najdlhšie ostať mladou a krásnou (bohatou) a na strane druhej médiá prezentujú osoby vo vyššom veku z rôznych dôvodov veľmi často negatívne.

16.1 Obraz staroby v spoločnosti

Obraz staroby najmarkantnejšie vidieť na základe vonkajších telesných znakov, ktoré sa určitým vekom, aj v prípade fyzickej zdatnosti, objavujú a sú viditeľné ako vrásky, vačky pod očami, smútok, spôsobujúci vrásky okolo úst, to všetko v súčasnej dobe protirečí očakávaným normám spoločnosti. Zmeny v našej hodnotovej orientácii spôsobili, že médiá v našej súčasnej kultúre vo veľkej miere rozhodujú o tom, čo je normálne a čo nie, čo je krásne a čo nie, definujú sociálnu realitu reprodukciou stereotypov a tvorbou predstáv, noriem a tým vo veľkej miere ovplyvňujú proces socializácie našich potomkov. Dennodenne tými predstavami atakujú mládež. Po rodičoch a škole sa tretím najsilnejším socializujúcim činiteľom stala televízia a rôzne médiá. Staroba sa v súčasnej dobe prezentuje skôr ako problém a nie ako nevyhnutná a prirodzená životná etapa

človeka. K tomuto javu výdatne prispieva aj fakt, že napriek pozitívnym zmenám v západnej spoločnosti ako napr. lepšia starostlivosť, výdatnejšia výživa, zmenené hygienické podmienky, dostatok pitnej vody a iné, sa posledných 200 rokov nepodarilo významne zvyšovať hranicu dožívania a v civilizovaných spoločnostiach sú enormne nastúpené rôzne civilizačné ochorenia. Dokonca dnes je už na väčšej časti zemegule nedostatok niektorých liekov, čo najmarkantnejšie vidieť pri veľmi vysokom výskyte ochorenia cukrovky, kde už dnes nie sme schopní zabezpečiť pre každého pacienta inzulín (WHO)..

Prostriedky masovej komunikácie akoby skresľujú realitu a vlastne definujú platné normy v spoločnosti a posilňujú predstavu, že „vinníkom“ problémov je starnutie obyvateľstva, nakoľko prináša závažné ekonomické a sociálne dôsledky akými sú neudržateľnosť dôchodkového systému, sociálne zabezpečenie, zvýšené náklady na starostlivosť o seniorov, atď. Ľudia budú vo zvýšenej miere odkázaní na starostlivosť a opateru druhých. Tieto predpovede vyplývajú z trendov akými sú napr. pokles pôrodnosti alebo predĺžená dĺžka života. Pritom títo ľudia boli dlhé roky súčasťou trhu práce a hybnou silou ekonomiky a podľa zákonov sa zúčastnili na sociálnom zabezpečení.

Podľa reprezentatívneho výskumu Vidovičovej (2005) až štvrtina mladých ľudí si vo veku 15–29 rokov myslí, že seniori žijú na úkor mladšej generácie a len odčerpávajú peniaze, ktoré by mali patriť im. Pocit „stratenej generácie“ je už len krok k hľadaniu vinníkov za nedostatok pracovných miest (zaberajú seniori/ky), za ubúdanie verejných financií v podobe vyplatených dôchodkov, a iné. V roku 1976 Dr. William Ryan napísal knihu s názvom Obviňovanie obete (blaming the victim), kde píše: „predpokladáme, že jednotlivci majú spoločenské problémy v dôsledku nejakých nezvyčajných okolností ako choroba, osobný defekt, hendikep, čo im bráni v tom, aby boli takí úspešní ako tí ostatní. Pretože nie je pre nás príjemné pomyslenie, že my sme príčina, zvykli sme si hľadať problém v obeti.“ (Ryan, 1976).

16.2 Sociálna práca – starostlivosť o seniora

Na Slovensku je veľmi silný patriarchálny vplyv na poli starostlivosti o domácnosť, deti alebo rodičov. Pre stále prežívajúce stereotypy, povinnosti, pripisujú úlohu starostlivosti o seniorov ženám. Starostlivosť o svojich rodinných príslušníkov má ženskú konotáciu. Táto skutočnosť má výrazne negatívne dôsledky pre ženy aj v ekonomickej oblasti a v prípade rozvodu patria ženy spravidla do ohrozenej skupiny, do ktorej patria hlavne osamelé staršie ženy a ženy slobodné. Chudoba predstavuje globálny problém, vzniká z rôznorodých príčin, čo komplikuje jej meranie. Riziko chudoby je u mužov a žien odlišné. Z pohľadu monetárnej chudoby sú najchudobnejšie osamelé ženy, ženy s osobitnými potrebami, ženy so zdravotným postihnutím, matky samoživiteľky, osamelé matky a vdovy. Kvantitatívne vyjadrenie chudoby podľa Euroaktívu (Pietruchová 2017), je merané cez jednotné indikátory, ako „miera rizika ohrozenia chudobou“ alebo na úrovni EÚ stratégie 2020 je to „miera rizika ohrozenia chudobou alebo sociálnym vylúčením“. Odvíjajú sa od dosahovania príjmu na úrovni pod 60 percent mediánu v danej krajine. Ďalšie relevantné indikátory sú „miera závažnej materiálnej deprivácie“ a „miera nízkej pracovnej intenzity“. Štatistický úrad SR prezentoval agregovaný indikátor chudoby alebo sociálneho vylúčenia predstavujúci súčasť všetkých vzájomných prienikov troch čiastkových indikátorov (Pietruchová 2017). Správa potvrdila vyššiu mieru rizika chudoby u žien a to počas celého životného cyklu. Môžeme

to vysvetliť ako dôsledok príjmovej nerovnosti žien. Platí to rovnako v EÚ ako aj na Slovensku. Riziko chudoby žien je v rámci Vyšehradskej skupiny najvyššie v Maďarsku.

Miera zamestnanosti žien je nižšia aj z dôvodu starostlivosti o rodinu a domácnosť. Päťina žien, ktoré žijú na hranici sociálneho vylúčenia alebo chudoby je mimo pracovného trhu v dôsledku starostlivosti o domácnosť a o závislé osoby. Ženy v mnohých prípadoch nemajú dostatočný príjem pre prípad núdze a udržať domácnosť nad hranicou chudoby je pre ne náročné. V kvantitatívnom, relatívnom vyjadrení, je SR na tom pomerne dobre. Vo všetkých indikátoroch dosahujeme úroveň ohrozenia chudobou pod priemerom EÚ. Je to len relatívne vyjadrenie, ktoré nezohľadňuje absolútnu hodnotu príjmov a kvalitu života v jednotlivých členských štátoch. Je ťažké uveriť, že chudoba je u nás menej rozšírená ako v škandinávskych krajinách alebo v Nemecku (Pietruchová 2017). U žien s príjmovou nerovnosťou sa vyskytuje aj sexuálne obťažovanie na pracovisku, ktorého tolerovanie zo strany ženy je často podmienkou pre ďalší (lepšie ohodnotený) pracovný postup. Okrem platenej práce, ktorá je u žien ohodnotená slabšie, existuje aj práca neplatená, ktorú vykonávajú v prevažnej väčšine ženy, a ktorá sa často prehliada. Práca v domácnosti je pritom rozhodujúcim faktorom pre prežitie rodiny. V bývalých socialistických krajinách po vykonaní platenej práce na plný úväzok čakala (prípadne čaká) ženu druhá zmena v domácnosti. Bez väčšej pomoci, bez dostupných služieb mimo domácnosti, ktoré aj keby existovali, boli by finančne pre početné rodiny nedostupné. V strednej a východnej Európe je zaťaženosť žien platenou a neplatenou prácou týždenne 70 hodín, a to je až o 15 hodín viac než vykonávajú ženy zo západnej časti Európy. K feminizácii chudoby nesporne patrí aj feminizácia staroby. Jednou z príčin je aj skutočnosť, že ženy sa dožívajú vyššieho veku než muži. Ženy predstavujú až 65,5 % obyvateľstva v dôchodkovom veku. V prípade jediného príjmu, starobného dôchodku bez poberania vdovského dôchodku, sú ženy vystavené pôsobeniu trendu, ktorý je súčasťou feminizácie chudoby. Dokonca existujú analýzy dokladujúce, že tisíce žien sú v našom regióne finančne závislé na svojich partneroch, zažili domáce násilie a kvôli veku prišli o prácu a len kúsok ich delí od osudu bezdomovkyň. Vo väčšine domácností sa starajú o deti ženy a tým sa stávajú na trhu práce handicapovanými, ohrozenými, zraniteľnými na dlhé obdobie. Aj v prípade starostlivosti o rodiča ženy skôr odchádzajú do predčasného dôchodku, len aby sa mohli postarať o rodiča, často aj z partnerovej strany. Všetky tieto „bremená“ musí znášať súčasná rodina, najčastejšie však žena.

Často sme v rôznych úradoch a inštitúciách svedkami, že voči seniorom sa správajú neúctivo: používajú pri oslovení deminutíva (zdrobneniny) a komunikácia prebieha používaním krstných mien, je nevhodná, porušujú sa ľudské práva, odmieta sa poskytnutie pomoci, a iné.

V domácom či inštitucionálnom zariadení sa taktiež stretávame so zneužívaním, diskrimináciou a priamym alebo aj skrytým týraním seniorov, tak zo strany rodinných príslušníkov ako aj zo strany profesionálov. Nie je bezproblémovou ani situácia, ak sa o seniora starajú v nejakom zariadení. Tieto služby sú drahé, dostupné len po dlhej čakacej dobe. Často len v dobe, keď už zdravotný stav jedinca tieto služby nepotrebuje a už ide len o doopatrovanie (prípadne hospic) v terminálnom štádiu života. Zlé zaobchádzanie so seniormi podľa Tošnerovej (2002) je situácia, kedy je človek nad 60 rokov vystavovaný niektorej z foriem týrania, zneužívania či zanedbávania. „Hlavným kritériom zraniteľnosti seniora je zlá alebo aj úplne minimálna šanca dosiahnuť na niektorý typ pomoci obetiam násillia. Najväčšie nebezpečenstvo hrozí v prípade násillia páchaného blízkymi osobami či opatrovateľmi v zariadeniach pre seniorov“ (Neszméry 2015).

Prejavy násillia sú psychické, fyzické, sexuálne, sociálne, zanedbávanie. Vidovičová (2008) ako zdroj ageizmu udáva demografický vývoj, starnutie populácie, generačný konflikt, vekovú

segregáciu, historickú zmenu statusu staroby, nevhodnú paradigmu staroby (viac Riley, Johnson, Foner 1972). Do tejto kategórie patria aj rôzne sociálno-ekonomické problémy ako napr. kríza v rodine a rôzne sociálno-patologické javy ako drogy, alkoholizmus. Zlé zaobchádzanie so seniorami je ľudsko-právna otázka a pre veľkú latenciu je len veľmi ťažko identifikovateľná, prevencia je nekonceptná a nejednotná a dlhodobé neuspokojovanie základných potrieb človeka vedie k sociálnej patológii.

Rodina je unikátna a nenahraditeľná inštitúcia, je prvým modelom spoločnosti, s akým sa dieťa stretáva, je prvým socializujúcim prostredím. Biologicky slúži rodina na udržanie ľudstva a mala by byť najkrajším miestom na svete, kde sa človek rád vracia, kde prežíva dobré a zlé chvíle. V posledných rokoch zaznamenávame mnohé zmeny v problematike rodiny a aj vznik zdanlivo „nového“ problému, násilie v rodine. Vzniklo zdanie, že násilie v rodine je úplne novým javom, alebo aspoň „znova“ objaveným javom spoločnosti. Je pritom úplnou samozrejmosťou, že medzi ľuďmi, ktorí žijú spolu, sa nezačalo násilie len v šesťdesiatych rokoch minulého storočia. Nielen od tohto obdobia existovalo fyzické násilie, psychické, citové vydieranie. Toto násilie v rodinách bolo aj pred týmto obdobím. Čo je ale v skutočnosti úplne nové, to je pomenovanie javu, „násilie v rodine“ a skutočnosť, že toto násilie pokladáme za problém. Veľmi zaujímavou je odpoveď na otázku prečo práve v šesťdesiatych rokoch. Na túto otázku vznikali rôzne odpovede. Jednou z odpovedí je aj zmena prioritnej biologickej viazanosti jedinca na rodinu (individualizácia) a zmena makrosociologických a kultúrosociologických paradigiem v spoločnosti. Násilie v rodine je veľmi diferencované. Nie je prírodovedeckou kategóriou a viac podlieha spoločenskému nátlaku, súdeniu, než objektívnym javom. Výrazy označujú nielen fakty, ale aj rôzne chápanie týchto faktov. Človek, podľa konštruktivismu hodnotí javy sveta v konštrukciách, kde fakty a k nim sa viažuce vysvetlenia, splývajú. Teoretické ukotvenie agresivity s následnou analýzou je veľmi problematické. Máloktorá oblasť ľudského správania vyvoláva tak intenzívne emócie a záujem verejnosti ako ľudská agresivita, násilie, agresivita v rodine. Násilie v rodine útočí na autonómiu jedinca, na jeho ľudskú dôstojnosť, na jeho mentálne a fyzické zdravie. V tom, že je to protiludská činnosť, sa zhodli všetci teoretici. Podľa súčasnej epistemológie vedy sa javí, že nevzniká zo značného úsilia na fyzické a psychické ovládanie ženy, ako to tvrdili feministické teórie. Nové teórie hovoria, že rodina funguje na základe spoločne prijatej hierarchie rozdelenia moci a povinností v rodine. Žena sa na základe okolností snaží túto dohodu akoby „vypovedať“. Násilie v tomto prípade je na znemožnenie jej úsilia. „Výpoveď“ dá žena aj preto, lebo manžel nedodrжал dohodu, nesplnil svoju povinnosť. Neposkytol svojej rodine bezpečie a nepostaral sa o ženu a dieťa. Očakáva sa, že toto nové chápanie priblíži reálnejší obraz o násilí v rodine. Nie je to snaha zmeniť tradičné rolové postavenie v rodine. Pomoc má smerovať skôr na vylepšenie možností spolužitia. Každý odborník súhlasí s tým, že násilie v relácii pohlavia je jednoznačne vo veľkej miere namierené voči ženám. Napriek tomu môžeme v budúcnosti očakávať, že verejnosť po násilí voči deťom, po násilí voči ženám, prejaví záujem aj o násilie voči starým ľuďom (aj z príčin vyššieho počtu starých ľudí, pozn. autorky) a aj o násilie medzi súrodencami. Otázne je, či prostriedky, ktoré využívame, nám postačia na sankcionovanie prípadov, či majú odborníci na vznik nových zákonov dostatočné informácie o násilí a či dokážu relevantne jednotlivé prípady hodnotiť. Konflikt párov vo veľkej miere nie je príčinou, ale následkom. Rizikovým faktorom v spolužití je zhoršujúca sa existencia, alkohol, nezamestnanosť, feminizácia chudoby, finančná závislosť ženy, atď. Pod tlakom týchto faktorov nasleduje citové odcudzenie sa, pocit opustenosti, pocit absolútnej bezmocnosti, kde bez rozdielu na rod sa javí, že partneri nemajú žiadne príklady

na riešenie množiacich sa konfliktov. Správanie sa politikov a médiá vysielajú úplne iný obraz jedincov, než je realita. Vo veľkej miere formujú náš pohľad na „správny život“. Podľa výskumov je priama súvislosť medzi prijatými normami, legitímnym násilím, verbálnym a fyzickým násilím v spoločnosti. Násilie a láska sa zároveň vylučujú. Feldmár (2004) hovorí: „v tej chvíli, keď nátlak a násilie vstupuje do dverí, láska odchádza oknom. V malom sa to prejavuje v spoločnosti, ale násilnosti v rodinách sa potom prejavujú aj zvýšením násilia v spoločnosti. Násilní jedinci sa pri určitých udalostiach môžu prejavovať aj v spoločnosti násilne, lebo toto násilie môžu pokladať za jediný spôsob riešenia konfliktov.

Táto práca je len pootvorením dvierok do sveta agresivity a násilia v rodine. Stav poznania, a aj prax, v danej tematike pri porovnávaní s inými štátmi, u nás stále zaostáva.

Podpísali sme rôzne dokumenty, máme národnú stratégiu na odstránenie násilia voči ženám, ale v praxi tieto zmeny vidieť len málo. Právom sa musíme pýtať, čo nám odkazujú jednotlivé aktivity proti násiliu. Nejaví sa vám to celé skôr ako pomýlene postavená situácia? Na jednej strane kričíme o mier a o spoločnosti bez násilností a na strane druhej sú aktivity intolerantné, vysielajú pohrdanie, násilie. Výskumy na túto tému trvajú viac ako 30 rokov. Na scéne sú na jednej strane výskumy sociologické, na strane druhej feministické. Novinkou je, že už nehľadáme len to, čo urobiť. Hľadáme odpoveď na lepšie, komplexné pochopenie problematiky, a hlavne možnosti, ako by sa dalo podporovať dlhodobé spolužitie partnerov v mieri, lebo násiliu sme sa už venovali až príliš. Na začiatku sa javil problém teoreticky i empiricky ako jednoduchý: „týraná žena“. Po dlhoročnej práci sa dostávame stále hlbšie a hlbšie do tematiky a javí sa nám, že vytrhnúť týranie žien (aj keď bezpochyby sú jednoznačne takmer výhradnou obeťou fyzického násilia) by bolo chybou. Nedá sa byť účastníkom násilia a pritom ostať nevinným. Obete sa učia od páchatelov. Prvotné chápanie problematiky podľa Strausa (Straus, Gelles, Steinmetz 1980) z Univerzity of New Hampshire sa nezmenilo, a to, že z kontextu rodiny vytrhnuté násilie (voči ženám, voči deťom, atď.), nikdy neobjasní a nepomôže pochopiť tento jav. Násilie v rodine sa týka každého člena rodiny a vplýva aj na jeho ďalší život. Účinná eliminácia konfliktov nie je možná inak, než v kooperácii členov rodiny. Táto práca vznikala aj ako námet, pomoc, nanovo definovať násilie. Nanovo hodnotiť tento proces, ktorý ani zďaleka nie je len mýtickým bojom rodov. Táto práca má prispieť k novému definovaniu problémov, na postavenie diskusií na úplne novú platformu. Násilie v rodine a aj v spoločnosti je proces. Násilie v rodine – vojna v zázemí. Boj až do poslednej kvapky krvi. Nie je kam ujsť, nie je kde sa schovať. Je to dennodenná vojna za hradbami. Sme doma. Kuchyňa a spálne sú javiskami prebiehajúcej drámy. Účinkujúci sú známi, naši blízki. Týrajúci a týraní. Je to boj, niekedy dočasný, inokedy na celý život, až do smrti. V tejto vojne nezberajú zajatcov a pritom sú zajatcami všetci. Sú zajatcami jednej nevyhrateľnej vojny v zázemí.

16.3 Agresivita, násilie a nová legislatíva

Agresívne, násilné správanie, fyzické či psychické, či sociálne v rodine medzi partnermi, bez ohľadu na pohlavie ostáva za zavretými dverami domácnosti a popri priamom prežívaní ubližovania dochádza často až k druhotnému ubližovaniu (viktimizácii) obeť, nezriedka aj zo strany inštitúcií, ktoré majú práve zo zákona predchádzať násilnostiam v zmysle platnej legislatívy alebo z rovnakých dôvodov by mali ochraňovať obeť. WHO v roku 2011 prezentovala v štúdiu o týraní a zneužívaní starších osôb šokujúce údaje. Ukazuje sa, že každý rok má 2,7 % až 4 milióny

Ľudí starších ako 60 rokov skúsenosť s fyzickým týraním a zneužívaním, 19,4 % (29 mil.) zažije psychické týranie a zneužívanie, 3,8 percent (6 mil.) zažilo finančné týranie a zneužívanie, 0,7 % (1 mil.) dokonca sexuálne zneužívanie. V Európe je 40 000 000 ľudí starších ako 60 rokov v ohrození. Je to veľmi komplexný problém, lebo je to páchané na starých ľuďoch vo vzťahoch opakovane a situácia sa často zhoršuje. Ide o šikanovanie, vyžadovanie financií a senior mlčí, lebo sa hanbí za správanie vnuka, syna atď. Okrem hanby ide často aj o neznalosť zákonov a možnosti pomôcť alebo nedostupnosti, resp. nevedomosti dôležitých poradenských informácií pre seniora.

Aby sme mohli lepšie pochopiť riešenie problematiku, je nutné vysvetliť obsah takých pojmov, akými sú napr. sociálne správanie, sociálne konanie, normy spoločnosti, deviácia, a pod. Je veľmi ťažké definovať čo je vlastne patologické bez toho, aby sme pochopili, čo je normálne. Práca je orientovaná na sociálnu patológiu a s termínom sociálna patológia v o-sobitnom význame sa stretávame od čias Ericha Fromma (2001) a v tzv. teórii Frankfurtskej školy (kritická teória, neomarxizmus). Podľa tejto teórie „sociálna patológia predstavuje nielen problém duševného zdravia jednotlivca uprostred spoločnosti, ktorej sa nevie prispôsobiť, ale aj patologický stav celej (západnej) spoločnosti“ (Ondrejko a kol. 2000, s. 13). Deviácia (angl. deviance) označuje určitú odchýlku od očakávaného, inštitucionalizovaného správania, ktoré predpisuje norma platná v určitej spoločnosti. Preto sa dôležitým pojmom v sociálnej patológii a v deviacii stáva správanie. *Správanie* je zmysluplná odpoveď jednotlivca alebo skupiny na situáciu, ktorá má sama tiež zmysel a súčasne je aj odpoveďou na minulé správanie iných a je zvonka pozorovateľná. *Sociálne správanie* je každé správanie, ktoré je svojím zmyslom orientované na partnera sociálneho kontaktu, vzťahu. V sociálnom správaní pôsobí napodobňovanie, ktoré mnohí autori pokladajú (viac Baldwin, J. M. Skinner) za základný proces života. Osobitný význam pripisuje správaniu behaviorálna sociológia, často nazývaná aj vedou o správaní. Konanie, ktoré je jej súčasťou, je vedomou činnosťou zameranou na cieľ. Je to vedomé kognitívne a emotívne akceptované reagovanie osobnosti alebo skupiny na objektívnu situáciu. Sociálne konanie je také konanie, ktoré je zamerané na správanie iných ľudí, pričom je jedno, z akých dôvodov (viac Parsonova Všeobecná teória správania). Jeho základom je orientácia na partnera. *Deviantné správanie* je pojem používaný v americkej aj anglickej sociológii začiatkom 40-tych rokov. Deviantné správanie nie je možné posudzovať len podľa osoby, ktorá sa deviantne správa, ale je potrebné zoznamovať sa s normami a sankciami danej spoločnosti. Je to vlastne koncepcia normy. Normy príslušnej spoločnosti sú modelom spôsobu správania a konania jednotlivca. Tým sa dostaneme k dvom spôsobom správania: konformnému k normám a odchylnému od noriem, teda nonkonformnému. Sociálne normy sú ako pravidlá pre vedomé sociálne konanie, kde sa nachádzajú autori noriem a aj adresáti noriem. Každá norma má stupeň platnosti, aj účinnosti. Mechanizmus, ktorý slúži na presadzovanie normy v sociológii, sa nazýva *sociálna kontrola*. Sociálna kontrola je kolektívne úsilie zabezpečiť rešpektovanie spoločenských noriem, t. j. sociálnu konformitu. Sociálna kontrola môže byť formálna, ktorá na dodržiavanie noriem využíva sankcie.

Sankcie sú akékoľvek reakcie druhých ľudí na správanie človeka alebo skupiny, ktorých cieľom je zabezpečiť dodržiavanie sociálnych noriem. Formálne sankcie majú napr. charakter právny ako napr. súdy, väzenie. Základnými spôsobmi uskutočňovania neformálnej sociálnej kontroly sú sociálne odmeny, pochvaly alebo tresty – zahanbenie, výsmech, pokarhanie. Pozitívne sankcie sú pochvaly a odmeny, negatívne sú tresty.

Veľmi dôležitým výrazom v sociálnej patológii je *tolerančný limit spoločnosti*, meniaci sa v rôznych dobách a je interkultúrne veľmi variabilný. Je veľmi dôležitý v prípade anómie

(anglicky – anomy). „Je to špecifický stav spoločnosti, sociálny stav, v ktorom je oslabené kolektívne vedomie, ciele sociálneho konania sa stávajú nejasnými, lebo zlyhávajú v spoločnosti zakotvené morálne presvedčenia“ Lamnek, 1994 (In: Ondrejkoovič a kol. 2000, s. 35). Podľa Durkheima (1984) anomické tendencie vznikajú ako súčasť, dôsledok náhlych ekonomických zmien, a to aj pozitívnych. Obe vyvolávajú kultúrne a politické krízy v prispôsobovaní sa členov spoločnosti. Východiskom z tejto krízy a spôsobom jej zvládania sa stáva deviantné správanie, kriminalita, až anomické samovraždy. Merton to vysvetľuje ako nekontrolovateľné sociálne správanie. Vysvetľuje anómiu ako nepomer, diskrepanciu medzi kultúrnymi a sociálnymi cieľmi a legitímnymi inštitucionalizovanými prostriedkami, ktoré majú viesť k ich dosiahnutiu. Podľa neho anómia sa rovná nestabilite, spájaná je s demoralizáciou. V súčasnom období problematika anómie je konfrontovaná s cieľom spoločenského úspechu, materiálneho bohatstva. Jej dosiahnutie sa stáva centrálnou hodnotou, na strane druhej chýbajú predstavy spoločnosti ako to dosiahnuť. Jestvuje spoločenský tlak na dosiahnutie úspechu a menej intenzívny tlak na legálnosť dosahovania. Zlyháva sociálna kontrola, rodina začína slúžiť iba spomínanému druhu úspechu. Nastupujúce pocity stratenosti, bezmocnosti, bezperspektívnosti sú predovšetkým predzvesťou násilia, sociálnej a individuálnej patológie. Súvisia s obavami o stratu „MY“ pocitov. Podľa P. Ondrejkooviča (2000 s. 40) „sa individualizácia najčastejšie vníma z negatívnej stránky“.

Agresia, agresivita

Latinské slovo „agredii“ (angl. – aggression), ktoré tvorí základ slova agresia, znamená útok alebo nábeh rečníka. Základnou normou našej spoločnosti je nenásilnosť a humanita. Agresivita a násilie sú pre našu spoločnosť neželateľné javy, ktoré sme zaradili do sociálnej patológie. Podľa Ondrejkooviča (2000) jedna z foriem násilia, mučenie, nesleduje iné ciele ako zničenie všetkého v človeku, čo súvisí s civilizáciou, kultúrou, spoločnosťou, zredukovanie človeka na jeho telesnosť a obavy o vlastnú existenciu. Násilie na človeku postihuje predovšetkým akékoľvek sociálne správanie. Podľa neho „je to označenie pre útočné správanie, ktoré obyčajne nastupuje ako reakcia na skutočné alebo iba zdanlivé ohrozenie vlastnej moci. Samotné útočné správanie však nemusí byť iba reakciou na ohrozenie vlastnej moci. Môže byť i zámerom, s cieľom poškodiť jednotlivca či skupinu, prejavuje sa evidentným spôsobom (bitie, trhanie, hryzenie a pod.) alebo skryto (napr. ohováranie, ponižovanie a pod.). Najčastejšie znamená agresia i poškodenie príslušnej normy. Má často inštrumentálny charakter, kde je sprievodným javom dosahovania cieľov, alebo afektívny charakter (emocionálna alebo hostilná agresia). Súčasťou agresie je zvyčajne aj agresivita, ktorou rozumieme najčastejšie pohotovosť alebo predispozíciu konať agresívne. Za agresiu pokladáme i tyranizovanie (šikanovanie), ktoré je zvyčajne prostriedkom demonštrácie kontroly nad niekým alebo dominancia nad inými. V literatúre sú známe tri skupiny teórií agresie: pudovo inštinktívne teórie, frustračné teórie, teórie sociálneho učenia a teórie považujúce agresiu za multikauzálny jav (Ondrejkoovič, 1998, s. 350).

Pri pokuse sumarizovať základy teórie v oblasti násilia je potrebné uvedomiť si, aké divergentné a nejednotné sú jednotlivé teórie. Pokusy o definovanie násilia podliehajú spoločenským normám. Dokonca, teórie sú vo vedeckej literatúre vo vysokej miere závislé od presvedčenia, uhlu pohľadu, záujmu konkrétneho autora. Vo svojej teórii Fromm rozdeľuje násilie na dve odlišné skupiny. Prvý druh násilia, ktorý nachádzame aj u zvierat, je *biologicky potrebná agresia*, Fromm ju používa na označenie reakcie na útoky a obranu proti nim (Fromm, 2001). Keď situácia ohrozenia pominie, pominie aj agresia. Opakom toho je *maligna agresia, útočná*, ktorá je typická pre ľudský

rod a je za ňou náklonnosť na ničenie. Pri zvieratách skutočne môžeme sledovať viac obrannej agresie a pritom netýrajú, nevraždia a ani neublížujú svojim druhom. Biologická, adaptívna agresivita slúži na zachovanie života. Negatívna agresivita je ľudská vlastnosť, ktorú nemôžeme vysvetľovať len vrodenými pudmi. Neslúži na zachovanie a fyziologické prežitie ľudského rodu. Je to vášeň, ktorá v niektorých kultúrach a v niektorých jedincoch môže byť dominantnou, v iných nie.

V novodobých teóriách (Ranschburg, 2003) sa agresiou nazýva každé zámerné konanie, ktorého motívom je – otvorenou alebo symbolickou formou – spôsobiť niekomu alebo niečomu škodu, krivdu, bolesť.

Agresia podľa Csepeliho (2002) je taký vzťah medzi ľuďmi alebo skupinami, v rámci ktorého činnosť jedného sa obracia proti druhému a pôsobí mu psychickú, fyzickú alebo materiálnu ujmu. Je to deštruktívne správanie, ktoré má za cieľ zničiť. Cieľom agresie je neexistencia a jeho predpokladom je existencia, odkiaľ sa dá zobrať to, čo sa dá zničiť. Zdanlivo na svete najprv musí vynikať dobro, aby to neskôr agresia mohla zničiť. Čím dokonalejšie sa uskutoční cieľ agresie, o to viac deštruuje vlastnú existenciu. Deštrukcia nakoniec skončí so seba – deštruovaním. Z definície agresie vyplýva, že spôsobenie viditeľnej psychickej alebo fyzickej ujmy sa môže nazvať agresiou len vtedy, keď tomu vopred predchádza chcenie škody. Konat' zlo znamená, že konajúci ešte pred vykonaním sám vyhlasuje, že jeho cieľom je vykonať zlo a po vykonaní je spokojný s výsledkom cieľa. Z dejín bol typickým príkladom Richard III., ktorý vyhlásil, že sa stane grázlom a aj sa ním stal.

Zločin, svojvoľná agresia je, keď zločinec má za cieľ výlučne škodiť. Ranschburg túto agresiu nazýva agresia v hneve, kde jedinou motiváciou pre páchatel'a je, aby druhému spôsobil bolesť, nepríjemnosť. Myers nazýva takúto agresiu nepriateľskou agresiou, ktorú inšpirujú druhí, Myers, 1987 (In: Csepeli, 2002).

Svojvoľná agresia v medziľudských vzťahoch vyvoláva stavy napätia, v partnerských vzťahoch narušuje spolunažívanie. Príkladom takejto agresie je provokovanie, hádky, ohováranie, škodoradosť, ironizovanie, čo vykonávateľovi často prináša radosť, ale okolo seba otrávi spoločenskú atmosféru. Skupinovými prejavmi takejto agresie je vandalizmus, lynčovanie, pogrom (z ruštiny – masová násilná akcia proti skupine osôb, Slovník cudzích slov, 1977, s. 721), kde skupina bez výberu zničí všetko, čo jej príde do cesty – osoby, budovy, lavičky, vagóny, atď. Všetko sa snažia v spoločnosti zničiť, všetko, čo sa počíta za hodnotu.

Podľa Csepeliho (Csepeli, 2002) pojem svojvoľná agresia úplne nevyjadruje celý okruh rôznych agresíí. Je ilúziou myslieť si, že agresia sa vytratí z nášho života a v našom živote ostane len dobro. Pravdou je aj to, že často dôjde k agresívnemu správaniu sa v mene dobra. V prípade inštrumentálnej agresivity antisociálne konanie v rámci realizácie ideológie dobra sa javí ako pro-sociálne konanie. Typickým príkladom takéhoto konania bolo v rámci vojny v Bosne znásilnenie žien. Zabitím mužov vo vojne dôjde k fyzickej likvidácii nepriateľ'a. Vo vojne v Bosne podľa ideológie, museli nepriateľ'a likvidovať, čo u mužov dosiahli ich fyzickou likvidáciou a znásilnením žien dosiahli symbolickú likvidáciu. Salec, 1994 (In: Csepeli, 2002).

Trestné činy

S problematikou sociálnej deviácie i anómie bezprostredne súvisí významný sociálnopatologický jav, ktorým je kriminalita. Kriminalita (z lat. crimen – zločin, kriminalita – zločinnosť, Slovník cudzích slov, 1977, s. 519) je pojem, ktorým označujeme výskyt trestného správania ako sociálneho javu. Pojem kriminalita vychádza z trestného činu, ktorý je vymedzený v platnom trestnom

práve, zákone. Kriminalita je teda taká forma deviantného správania, ktorá je v rozpore s normami uvedenými v trestnom zákone. O *aktívnej kriminalite* hovoríme vtedy, ak ide o úmyselné trestné činy s antisociálnym dopadom a *pasívna*, vznikajúca z nedbalosti. Rozlišujeme kriminalitu *zjavnú*, ktorá je vždy určitým spôsobom evidovaná a kriminalitu *latentnú*. Výskyt kriminality býva nazývaný nápadom trestnej činnosti. Súčasná veda o zločine ako o sociálnom jave je toho názoru, že zločin nie je geneticky daný defekt osobnosti. O tom, ktoré správanie sa bude posudzovať ako zločin, rozhoduje spoločnosť, štát (Ondrejko, 2000).

Cieľ trestných činov sa zhoduje s cieľmi prijatými v spoločnosti a páchatelia trestných činov sa snažia dosiahnuť to isté o čo sa snaží väčšina spoločnosti. Chcú peniaze, s ktorými by mohli dosiahnuť ciele, ktoré sú v danej spoločnosti platné, s tým veľkým rozdielom, že to všetko chcú dosiahnuť nelegálnymi prostriedkami. Tento rozdiel má za následok, že dôjde k zmene životného štýlu, náhľadu na svet. Vytvorí sa subkultúra, ktorá ospevuje agresiu, ktorá už nepotrebuje žiadne ospravedlnenie a stane sa svojvoľnou agresiou.

Sebapresadzovacia agresia ako nová hodnota

Sebapresadzovanie za „každú cenu“ priam nabáda jedincov za určitých okolností na agresívne vystupovanie pri dodržiavaní podmienok, predpisov súťaže. Vynaliezavosť, násilnosť, agresívny spôsob správania sa cez prizmu orientácie na výkon javia ako etické. Mc Clelland, 1961. (In: Csepeli, 2002). Podľa preferovaných nových hodnôt seberealizácia sa stala uznanou aj za cenu ubližovania druhým. Predpisy tvoria víťazi, podmienky pri štarte sú nerovné a teória biologickej selekcie sa nedá používať v spoločnosti.

Pedagogická agresia

Podľa Ranschburga (2003) v určitých sociálnych rolách je možné, dokonca aj nutné, používať takú formu správania sa, ktorá sa javí ako agresívne správanie napr. v prípade, že rodič, pedagóg, musí trestať. Použitie násilie, tzv. „agresia od vychovávateľa“ nemusí byť pritom dobrým prostriedkom pre harmonický vývoj osobnosti.

Agresia lásky

Vo vzťahu rodič – dieťa je typická dvojitá väzba, kde rodič pod rúškom rodičovskej lásky smeruje svoju agresivitu voči dieťaťu. Vlastne rodičia svoje zákazy, príkazy, tresty balia do obalu rodičovskej lásky. Súčasne ako rodič potláča dieťa v takmer neznesiteľnej miere, každý pohyb smerom k oslobodeniu veľmi prísne trestá, súčasne zdôrazňuje ako svoje dieťa miluje, že varí, perie, pracuje naň a obetuje preňho svoje najkrajšie roky. Dieťa nechápe toto protirečenie a cíti čoraz väčší pocit viny pre svoju nevďačnosť. Úzkosť a pokles sebavedomia sa nevyvažuje rodičovskou láskou (Ranschburg, 2003).

V tomto prípade: kto miluje, chce aj vlastniť, chce rozhodovať, kontrolovať, obmedzovať objekt svojej lásky. Je to nesymetrický vzťah, ale pritom sľubuje bezpečie. Lenže nie každý partner chce alebo vie vyhovieť Pygmalionským potrebám.

Násilie

Násilie (angl. – violence) podľa Ondrejka (1998, s. 362) „je najčastejšie označenie jednorazového fyzického aktu resp. postupu, pri ktorom človek spôsobuje ujmu druhému človeku. Používa sa však i ako označenie formy intervencie do vzťahov, ktorých sféra je upravená právnou formou,

alebo na ďalekosiahle priame či nepriame ovplyvňovanie ľudí. Násilie môže byť zabudované i do štruktúry samotného spoločenského systému“.

Štátne násilie

Štátne orgány často používajú násilie. V niektorých prípadoch sa to obhajuje prosociálnymi argumentmi. Denne si môžeme prečítať, kde policajné orgány používajú donucovacie prostriedky. Druhým príkladom v tejto kategórii je armáda. Ideologický kontext rozhodne, či vrah je hrdinom v mene dobra alebo stelesneným vrahom. Zaujímavé je zistenie, aké rôzne dôvody sa používali na obhajobu začatia vojnového konfliktu, prípadne pre začatie akéhokoľvek násillia napr. v mene Boha, osudu, prirodzeného práva, zodpovednosti, mieru, slobody, bezpečia, nezávislosti, pravdy, zmluvy, vôle väčšiny, práva od narodenia, krvného spojenectva, kultúry, status quo, verejnej mienky, vendety, oslobodzovania, atď.

Násilie sa najčastejšie ospravedlňuje obranou (obranou spoločnosti). V modernej spoločnosti je veľká túžba po spravodlivom svete (just World), kde v medziľudských vzťahoch vládne túžba po spravodlivosti, kde nedostatky dlhodobo nemôžu prevyšovať výhody. Tento názor slúži aj na legitimovanie výkonu trestu vo väzniciach na základe súdneho rozhodnutia.

Diskriminácia

Diskriminácia je forma násillia, ktorá smeruje proti menšinám, v každom prípade znamená pre menšinu nerovné podmienky. Kolonizácia je špeciálnou formou agresie, kde agresiu obsadzovaním napr. ostrovov ospravedlňovali modernizovaním domorodého obyvateľstva. Diskriminácia dnes sa chápe ako rozlišovanie poškodzujúce niekoho, neuznávanie rovnosti s inými. Diskriminácia chápaná spoločensky je nerovné zaobchádzanie na základe odlišných aspektov: rasa, farba pleti, pohlavie, vek, sexuálna orientácia a iné. Je to zámerné znevýhodňovanie jedinca alebo určitej skupiny. Toto treba odlišovať od predsudkov, aj keď to vzájomne súvisí. Jedinec s predsudkami sa ešte nemusí zúčastniť diskriminácie (Mareková 2013).

Revolúcia

Revolúcia je zásadná zmena, slúži na zvrhnutie starého a nastolenie nového, často aj násilnými prostriedkami. Je to náhla a veľká zmena, spoločenský proces. Môže byť kultúrna, priemyselná, politická. Revolúcie v mene spoločenského pokroku uvoľňujú agresivitu v spoločnosti.

Terorizmus

Osobitným druhom násillia je terorizmus, ktorý vzbudzuje strach a hrôzu. Máva spravidla provokatívny charakter v ostrom rozpore s prijatými normami správania sa v spoločnosti (Ondrejko, 2000). Terorizmus je vlastne vyhrážanie sa násilím s určitým politickým cieľom. Obyčajne môžeme takto definovať agresívne správanie zo strany jedincov alebo skupiny, ktorí obyčajne nemajú formálnu politickú moc. Terorizmus v spoločnosti sa opiera o rovnaké symboly ako legítimná moc, voči ktorej bojuje. Teroristi často zdôrazňujú, že ich činy sú legítimne a často si zvolia legítimne názvy, že sú vojaci, prípadne brigáda, atď., napr. Írska republikánska armáda (Irish Republican Army – IRA).

Typickým príkladom bola v 19. storočí ruská teroristická skupina s menom „vrahovia s číslom srdcom“, ktorí mali „šľachetné ciele“ a nešľachetné spôsoby. Ideologické ospravedlnenie nie je možné vtedy, keď sú obeť nevinné a nemali s problematikou nič do činenia.

Agresia svetonázoru

Rôzne náboženské smery, ktoré sú presvedčené o svojej pravosti a správnosti, v snahe chrániť svoju ideológiu sú schopné agresívneho konania voči jedincom s inými názormi, napr. obracanie neveriacich na vieru, inkvizícia, upaľovanie bosoriek, politické likvidácie v časoch normalizácie a pod.

Násilie – domáce násilie

V predchádzajúcich častiach sme už načrtli definíciu agresie, ktorú Ondrejkoovič definuje: „agresiou označujeme najčastejšie útočné správanie, ktoré obyčajne nastupuje ako reakcia na skutočné alebo iba zdanlivé ohrozenie (predovšetkým) vlastnej moci, najčastejšie ako prejav hnevu. Stretávame sa s ňou ako s agresiou individuálnou, skupinovú ale i masovou“ (Ondrejkoovič, 2000, s. 69). O násilí hovorí, že „doposiaľ je veľmi nepresné vymedzenie násilia, s ktorým sa prakticky stretávame v každodennom živote. Isté je, že predstavuje jednu z najtrvalejších sociálnych skutočností, aj keď v rôznom rozsahu a intenzite. O násilí spravidla hovoríme v súvislosti s kriminalitou, často hovoríme o násilí v rodine, násilí voči ženám, o násilí voči cudzincom, o násilí v školách, v armáde a ďalších špecializovaných spoločenských inštitúciách, ale aj o špecifickom „každodennom“ násilí – násilí „na ulici“, o násilí skrytom či otvorenom, a i.“ (Ondrejkoovič, 2000, s. 72).

Slovo násilie (anglicky – violence) je jedným z prejavov zla. Najčastejšie označuje fyzický akt, kde sa niekomu spôsobuje ujma na zdraví, majetku a pod. Násilie môže byť kolektívne, individuálne, latentné ale aj zjavné. Základom násilia je teda fyzické násilie. „Základným charakteristickým znakom je úmysel. Nie je teda náhodou ani osudom. Neodmysliteľnou kategóriou násilia je bolesť, spája páchatel'ov a ich obeť. Páchatelia bolesť spôsobujú, obeť ju pociťujú. Neodmysliteľnou kategóriou násilia je bolesť a hrozba bolesti (Ondrejkoovič, 2000, s. 74).

Aby sa nám podarilo definovať a objasniť pojem násilie, a k tomu, aby bol tento pojem úplný, musíme sa venovať aj pojmu týranie. Na rozdiel od násilia rozumieme pod týraním spravidla nie jednorazový akt násilia, ale dlhodobejší proces, ktorého podstata spočíva v nespravodlivom využívaní fyzickej, psychickej alebo sociálnej moci voči iným, najčastejšie voči tým, ktorí nie sú schopní z najrôznejších dôvodov chrániť samých seba. Je veľmi ťažko definovať násilie napriek tomu, že sa s ním každodenne stretávame. O násilí hovoríme spravidla v súvislosti s kriminalitou. Samotné týranie nemusí spočívať priamo v spôsobovaní fyzickej bolesti. Hrozba smrti alebo ublíženia na zdraví, vyhrážky týkajúce sa blízkych osôb, priateľov, rodičov a pod., metódy vyvolávajúce strach obeť, ponížovanie, obmedzovanie slobody až po deštrukciu vlastnej osobnosti a vyvolanie jej závislosti od páchatel'a bývajú mnohokrát častejším javom ako samotné fyzické násilie (Ondrejkoovič, 2000, s. 80). Násilie, ktoré spôsobuje bolesť, je zdrojom bezmocnosti obeť. Násilie je špecifickým prejavom negácie ľudskej slobody.

Násilie delíme na skryté a otvorené, jednorazové alebo opakujúce sa, cyklické, typické pri násilí voči ženám. Do tejto kategórie sa zaraďuje aj akékoľvek zanedbávanie, ktoré poškodzuje psychický rozvoj osobnosti. Osobitným druhom násilia je „nie náhodné násilie“, násilie páchané na ženách. Uskutočňuje sa prakticky počas celého života, od raného detstva až po skryté domáce násilie v dospelosti. Treba však rozlišovať medzi náhodným násilím a rodovo podmieneným násilím. Pojem násilia páchaného na ženách nepokrýva násilie namierené na mužov ani násilie namierené na ženy z dôvodov, ktoré nesúvisia s ich pohlavím (napr. lúpežné prepadnutie). Násilie páchané na ženách sa líši od ostatného násilia tým, že ide o silu a zastrašovanie (verbálne alebo fyzické), ktoré sú spoločensky tolerované čiastočne preto, že obeťami sú ženy. Toto násilie

sa môže niekedy úmyselne využívať na udržanie moci a nadvlády mužov, inokedy tento úmysel môže aj chýbať, ale bezťak sa používa na to, aby žena utrpela ujmu, ktorá ju udrží v podriadenom postavení. Na rozdiel od násilia rozumieme pod týraním spravidla nie jednorazový akt násilia, ale dlhodobější proces, ktorého podstata spočíva v nespravodlivom využívaní fyzickej, psychickej alebo sociálnej moci voči iným, ktorí nie sú schopní z rôznych dôvodov chrániť samých seba. Pri spracovaní empirickej časti sa stretneme s pojmom viktimizácia. Pojem viktimológie (lat. *victima* znamená obeť, *Slovník cudzích slov*, 1997, s. 963) je z kriminologických výrazov pomerne najmladší. Jej základom je pohľad na páchatel'a a jeho čin z hľadiska obeť. Primárna viktimizácia je vtedy, keď sa človek stane obeťou, sekundárna viktimizácia (viď kap. 4), keď necitlivým zásahom rôznych inštitúcií (polícia, súdy, sociálny pracovník) počas vyšetrovania prípadu, prerokovania na súde musí viackrát bolestivé, nepríjemné udalosti opakovať (Ondrejko, 2000, s. 152).

Šebestová (2015) píše, že nepriaznivá sociálna situácia môže spôsobiť občanovi – seniorovi sociálne vylúčenie, neschopnosť samostatne riešiť problém, alebo aj nerozhodnosť pre výber adekvátneho východiska z dočasnej, alebo aj trvalej nepriaznivej situácie. Seniori sú frustrovaní. Každý občan, ktorý požiada o pomoc z dôvodu svojej ťaživej situácie, mal by byť informovaný, ktorá sociálna služba, či už z dlhodobého alebo krátkodobého hľadiska trvania jeho problému bude pre neho akceptovateľná, adekvátne a postačujúca. Do sociálneho poradenstva vstupuje viacero faktorov, ktoré majú nepochybne dopad na kvalitu jeho poskytovania, ale najmä na spätnú väzbu účinnosti poradenstva. Z týchto dôvodov nestačí, aby mal sociálny poradca iba odbornú kvalifikáciu, ale musí mať predovšetkým profesijné skúsenosti, predstavujúce previazanosť jednotlivých interdisciplinárnych oblastí, ktoré sýtia sociálnu prácu ako vedný odbor.

Významným medzníkom je aj rok 2014 kedy sa začína nová etapa v oblasti ochrany ľudských práv v Európe – v 11 členských štátoch Rady Európy 1. augusta 2014 vstúpil do platnosti Istanbulský dohovor o prevencii a boji proti násiliu páchanému na ženách a domácomu násiliu, prijatý 11. 05. 2014. Tento nový medzník Rady Európy otvára na celoeurópskej úrovni cestu k vytvoreniu právneho rámca na ochranu žien pred všetkými formami násilia. Istanbulský dohovor (ID) zakotvuje najvyspelejší a najkomplexnejší súbor noriem na medzinárodnej úrovni. Bude prínosom pre spoločnosť ako celok. Pomôže ženám, ale aj dievčatám v prípade násilia, je určený pre ženy, mužov a deti, ktoré sú obeťami alebo svedkami domáceho násilia. Slovenská republika ešte tento dokument „nestihla“ ratifikovať. Istanbulský dohovor bude mať vplyv aj mimo Európu, pretože bude otvorený na pristúpenie aj pre krajiny, ktoré nepatria do 47-člennej Rady Európy. Dohovor tiež zavádza osobitný kontrolný mechanizmus s názvom Greio. Už niekoľko desaťročí sa venujeme násiliu voči ženám aj deťom, ale zatiaľ absentovala pozornosť na túto úplne bezbrannú skupinu osôb, ktoré pre „hanbu“ alebo pre svoje závažné ochorenie nie sú schopní brániť sa. Krízová intervencia je málo dostupná, sociálni pracovníci ani nemajú žiadne presné údaje o týraní seniorov. Nemáme vyvinuté stratégie na elimináciu násilia a prevencia tohto javu je minimálna.

Záver

Súčasný demografický trendy naznačujú, že väčšina ľudí sa v ekonomicky vyspelom svete dožije staroby a pomerne vysokého fyzického veku. Napriek regionálnym odlišnostiam sa odborníci zhodujú v názore, že demografický vývoj je nepriaznivý, priemerný vek sa zvyšuje a hrozí nám starnutie. Moderná spoločnosť však neprístupuje dostatočne citlivo k narastajúcej skupine

starších osôb a v médiách sme často svedkami ich negatívnej prezentácie ako neproduktívnych konzumentov. V tomto duchu sa tiež socializuje mládež a v „generačnom“ strete pri kumulatívnom pôsobení ďalších negatívnych tendencií je v spoločnosti signifikantný nárast násillia. Obeťami tohto násillia a zneužívania sa stávajú muži i ženy vo vyššom veku, tak zo strany príslušníkov mladej generácie ako i ich životného partnera/ky či rodinných príslušníkov, resp. zo strany tých, ktorí by im v takýchto situáciách v inštitucionálnom prostredí mali pomáhať’.

Literatúra

- BOHNSACK, F., LEBER, S. 1996. *Sozial-Erziehung im Sozial-Verfall*. Verlag: Beltz. 384 s. ISBN-10: 3407341016. ISBN-13: 978-3407341013.
- BUTLER, R. N. 1975. *Why Survive, Being Old In America*. New York: Harper and Row Publishers. 1975.
- CSEPELI, Gy. 2002. Szociál pszichológia, Budapest. Osiris, 2002. 570 s. ISBN 963-379-563-X.
- DONČEVOVÁ, S., 2011. *Prevenca násillia na základnej škole (realizácia preventívneho programu na bratislavských ZŠ sociálnym pedagógom/pedagogičkou)*. In: Sociální pedagogika v souvislostech globální krize. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Brno: IMS. ISBN 978-80-87182-16-1 s. 256.
- DURKHEIM, E. 1984. *Erziehung, Moral und Gesellschaft*. Frankfurt a. M. Suhrkamp, 1984.
- FELDMÁR, A. 2004. *Aprórészletek ben*. Budapest: Konyvfakasztó Kiadó, 2004.
- FROMM, E. 2001. *A rom bolásan atómiája*. Budapest: Háttérkiadó, 2001. 721 s. ISBN 963-8128-94-1.
- GIDDENS, A. 1993. *Sociology*. Cambrige: Polity Press, 1993. 771 s. ISSN 1218-9855.
- GIDDENS, A. 1999. *Runawai world. How Globalisation Reshaping our Lives*. Published by arrangement with Profile Books Ltd. 1999. ISBN 0-415-9271-6.1.
- LAMNEK, S.: 1994. Neue Theorien Abweichen den Verhaltens, Munchen: W. Fink, 1994 In: Ondrejkočí, P., Brezák, J., Lubelcová, G., Vlčková, M.: Sociálna patológia. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV, 2000. 270 s. ISBN 80-224-0616-3.
- MAREKOVÁ, H. 2013. *Glosár pojmov rodovej rovnosti, rovnosti príležitostí a rodovo citlivej sociálnej práce pre sociálnych pracovníkov. Glossary of Gender Equality, Equa Opportunities and Gender-Sensitive Social*.
- MAREKOVÁ, H. 2014. *Význam socializácie v optike rodovosti – rodovo citlivý prístup v praxi sociálnej práce, poradenstva a edukácie*. In: Dončevová, S. (ed.) Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie v Trnave. Najnovšie trendy a výzvy európskeho výskumu v edukačných vedách. Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, s. 495–503. ISBN: 978-80-8105-567-6.
- MYERS, D. G. 1987. *Socialpsychology*. 2nd ed. New York: McGraw – Hill, 1987 In: Csepli, György. Szociálpszichológia, Budapest: Osiris, 2002. 570 s. ISBN 963-379-563-X.
- NESZMÉRY, Š. 2015. *Trestné činy páchané na senioroch*. In: Vnímanie staroby s optikou spoločnosti. Praha. Hnutí R. 2015. ISBN 9788086798578. s. 220–240.
- ONDREJKOČI, P. 1998. Úvod do sociológie výchovy. Teoretické základy sociológie výchovy a mládeže. Bratislava: Veda, 1998. 381 s. ISBN 80-224-0579-5.
- ONDREJKOČI, P. – Brezák, J. – Lubelcová, G. – Vlčková, M. 2000. Sociálna patológia, Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV, 2000. 270 s. ISBN 80-224-0616-3.
- PARSONS, T – Bales, R. F. *Family Socialization and Interaction Process*. Glencou, Free Press 1955. In: Csepli, György. Szociál-pszichológia, Budapest: Osiris, 2002. 570 s. ISBN 963-379-563 X.
- PIETRUCHOVÁ, O. 2017. <https://euractiv.sk/rozhovory/socialna-politikaolga-pietruchova-zeny-postihuje-chudoba-castejsie-tvrdsie/>
- RANSCHBURG, J. 2003. *Félelem, harag, agresszió*. Budapest: NTK, 2003. 161 s. ISBN 963-19-1303-1.
- RYAN, W. 1976. *Blaming the victim*. Vintage Books, New York.
- RILEY, M. W., FONER, A., M. JOHNSON. 1972. *Aging and Society*. Vol.3: A Sociology of Age Stratification. New York: Russel Sage.

- SALEC, R. In Kennedy, M. (ed.): *Envisioning Eastern The ideology of the Mother Nation in the Yugoslav konflikt* Europa, Ann Arbor, University of Michigan Press. In: Csepeli, György: 2002. *Szociálpszichológia*. Budapest: Osiris, 2002. 570 s. ISBN 963-379-563 X.
- SLOVNÍK cudzích slov, et al., Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1997. ISBN 80-08-02054-7.
- STRAUS, M. A. – GELLES, R. J. – STEINMETZ, S. 1980. *Behind Closed Doors. Violence in the American Family*. Garden City NY: Doubleday. Anchor Press, 1980.
- ŠEBESTOVÁ, P. 2015. *Sociálne poradenstvo ako multidisciplinárna odborná činnosť sociálnych služieb*. *Revue spoločenských a humanitných vied [on-line]*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2015, roč. 3, č. 1, s. 3–4 (cit. 1.júl 2017) ISSN 1339-259X Dostupné na http://revue.vsdanubius.sk/rocnik_3_cislo_1_2015
- TOŠNEROVÁ, T. *Ageizmus. Průvodce stereotypy a mýty o stáří*. Praha: Ústav lékařské etiky 3. LF UK a FNKV. 46 s. ISBN 80-238-9506-0.
- VIDOVIČOVÁ, L. 2008. *Stárnutí, vek a diskriminace – nové souvislosti*. 1. vydanie. Brno: MU. 233 s. ISBN 978-80-210-4627-6.
- VIDOVIČOVÁ, L. 2005. *Věková diskriminace – ageismus: Úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. (Spoluautor empirického výzkumu: Rabušic, L.). Praha, Brno: VÚPSV. On-line
- WHO. 2011. *European report on preventing elder maltreatment*. <http://apps.who.int/iris/handle/10665/107>.

17. TREST ODŇATIA SLOBODY – NAJPRÍSNEJŠÍ TREST V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

17.1 Trest odňatia slobody na doživotie

Podľa § 47 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona (ďalej aj „TZ“), trest odňatia slobody (ďalej aj „TOS“) na doživotie môže súd uložiť iba za trestný čin (ďalej aj „TČ“), za ktorý to tento zákon v osobitnej časti dovoľuje, a len za podmienok, že

- a) uloženie takého trestu vyžaduje účinná ochrana spoločnosti a
- b) nie je nádej, že by páchatel'a bolo možné napraviť trestom odňatia slobody na dobu do dvadsaťpäť rokov.

Ak súd odsudzuje páchatel'a za dokonaný trestný čin úkladnej vraždy podľa § 144, vraždy podľa § 145, ublíženia na zdraví podľa § 155, nedovolenej výroby omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držanie a obchodovanie s nimi podľa § 172 ods. 2, 3 alebo 4, obchodovania s ľuďmi podľa § 179, zverenia dieťaťa do moci iného podľa § 180 ods. 2 alebo 3 alebo podľa § 181, brania rukojemníka podľa § 185, zavlečenia do cudziny podľa § 187, lúpeže podľa § 188, vydierania podľa § 189 ods. 2, 3 alebo 4, hrubého nátlaku podľa § 190 alebo § 191 ods. 2, 3 alebo 4, znásilnenia podľa § 199, sexuálneho násillia podľa § 200, sexuálneho zneužívania podľa § 201 ods. 2, 3 alebo 4, týrania blízkej osoby a zverenej osoby podľa § 208, všeobecného ohrozenia podľa § 284, ohrozenia bezpečnosti vzdušného dopravného prostriedku a lode podľa § 291, zavlečenia vzdušného dopravného prostriedku do cudziny podľa § 293, založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny podľa § 296, založenia, zosnovania a podporovania teroristickej skupiny podľa § 297, teroru podľa § 313 alebo § 314, násillného prekročenia štátnej hranice podľa § 354 ods. 2, 3 alebo 4, prevádzacstva podľa § 355 ods. 3, 4 alebo 5, výroby detskej pornografie podľa § 368, genocidia podľa § 418, teroristického útoku podľa § 419, niektorých foriem účasti na terorizme podľa § 419b, financovania terorizmu podľa § 419c, cestovania na účel terorizmu podľa § 419d alebo neľudskosti podľa § 425, ktorý už bol za takéto trestné činy, hoci aj v štádiu pokusu, dvakrát potrestaný nepodmienečným trestom odňatia slobody, uloží mu trest odňatia slobody na doživotie, ak sú splnené podmienky uvedené v odseku 1 písm. a) a b); inak mu uloží trest odňatia slobody na dvadsaťpäť rokov, ak tomu nebránia okolnosti hodné osobitného zreteľa. Súd však nemôže takému páchatel'ovi uložiť trest odňatia slobody pod dvadsať rokov.

Druhy trestov sú v Trestnom zákone uvedené v ustanovení § 32, ktorý taxatívne stanovil, že za spáchané trestné činy môže súd uložiť páchatel'ovi, ktorý je fyzickou osobou len tieto tresty: odňatie slobody, domáce väzenie, povinnú prácu, peňažný trest, prepadnutie majetku, prepadnutie veci, zákaz činnosti, zákaz pobytu, stratu čestných titulov a vyznamenaní, stratu vojenskej a inej hodnosti a trest vyhostenia. Páchatel'ovi možno uložiť len taký druh trestu a len v takej výmere, ako je to ustanovené v tomto zákone, pričom zákon v osobitnej časti ustanovuje len trestné sadzby

trestu odňatia slobody (§ 34 ods. 2 TZ). Zákonom ustanovená trestná sadzba je určená v skutkovej podstate toho – ktorého trestného činu uvedeného v osobitnej časti Trestného zákona. Táto sa mení v závislosti od toho, či súd odsudzuje páchatel'a za viac trestných činov (§ 41 TZ), prípadne odsudzuje páchatel'a za použitia § 47 TZ. Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliada najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, prit'azujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti a na osobu páchatel'a, jeho pomery a možnosť jeho nápravy.¹

Trest smrti – predchodca trestu odňatia slobody na doživotie

Po celé tisícročia patril trest smrti k najvyšším trestom vo všetkých krajinách. Patril k meritórnym prvkom represívnych systémov, ako trest v pravom slova zmysle exemplárnym, ktorý mal jednotlivcov, ktorí sa pokladali za nebezpečných a nenapraviteľných „definitívne vylúčiť“ zo spoločnosti“. Spočiatku išlo skôr o osobnú krvnú pomstu (vendeta). Usmrtenie páchatel'a bolo objektívnym i morálnym činom odplaty ako aj záruka na udržanie poriadku. K obmedzovaniu súkromnej pomsty dochádzalo následným upevňovaním a centralizáciou autority. V súčasnosti toto právo, patrí skôr výlučne štátu a je pretransformované do tzv. zákonného trestu. Trest smrti je možné vymedziť tiež ako právoplatné zbavenie života. Osoba je usmrtená štátom ako trest za obzvlášť závažný trestný čin, ktorý spáchal.²

Historický exkurz trestu smrti na Slovensku do roku 1950

Trest smrti sa ukladal i vykonával na území dnešnej Slovenskej republiky už od nepamäti. *Constitutio Criminalis Josephina* z roku 1707 a *Constitutio Criminalis Theresiana* z 31. decembra 1768 ako prvé kodifikované trestné zákony umožňovali širokú aplikáciu trestu smrti. Spôsoby výkonu trestu smrti sa vyznačovali mimoriadnou krutosťou. V období neskorého feudalizmu môžeme nájsť krátky časový úsek abolície trestu smrti, ktorý zakotvoval Všeobecný zákonník o zločinoch a trestoch za ne Jozefa II. z 13. januára 1787, ktorý čiastočne vylúčil možnosť ukladať trest smrti. Na našom území bol Všeobecný zákonník o zločinoch a trestoch za ne Jozefa II. základom ďalšieho trestného zákonodarstva až do roku 1950. Bol to právny predpis, ktorý bol do značnej miery ovplyvnený humanistickými ideálmi spisu Ceasare Beccariu z roku 1764 „O zločinoch a trestoch“, ktorý obsahoval kruté alternatívy trestu smrti napr. verejné vystavenie na pranieri, vláčenie loďou a iné.³ Ceasare Beccariu bol teoreticky stúpencom úplnej abolície, ktorý uznal, že „smrť občana možno pokladať za nevyhnutnú len z dvoch dôvodov: keď napriek tomu, že je zbavený slobody, môže ešte spôsobiť škodu národu, a keď smrť je jediným prostriedkom, ako iným zabrániť, aby ho napodobnili...“. Beccariovým myšlienkam venoval Jozef II. veľkú pozornosť a už v roku 1781 a 1783 rozhodol svojimi nariadeniami, aby mu predkladali rozsudky smrti osobne a odsúdeným udeľoval milosť (v roku 1786 bol vykonaný jediný rozsudok). Nariadenia ostávali tajné, aby sa tak zachovala zastrasovacia moc, ktorá bola spojená s legálnou existenciou trestu. Obdobie, v ktorom bol trest smrti zrušený trvalo dosť krátko. František II. po smrti Jozefa II. vydal dekrét, ktorý trest smrti umožňoval opätovne používať.⁴

1 Pozri: Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 20. 12. 2011, sp. zn. 5 Tdo 61/2011.

2 IMBERT, J. 1994. *Trest smrti*, Bratislava: Archa, 1994, s. 11.

3 FICO, R. 1998. *Trest smrti*, Bratislava: Kódexpress s. r. o., 1998, s. 43.

4 IMBERT, J. 1994. *Trest smrti*, Bratislava: Archa, 1994, s. 58.

Po vzniku ČSR (1918) zostali naďalej v oblasti trestného práva hmotného i procesného v platnosti všetky doterajšie zemské i ríšske zákony (zákon č. 11/1918 Zb. o zriadení samostatného československého štátu tzv. recepcná norma). Konkrétne ide o čl. 2 tohto zákona: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.*“ Čl. 3 dopĺňa: „*Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podrízený Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“

⁵ Znamenalo to, že právny dualizmus rakúsko-uhorskej monarchie, ktorý bol v podobe dvoch rozdielnych trestnoprávných predpisov sa preniesol aj do nového štátu.

Od roku 1918 bol základným zákonom na území Slovenska i Podkarpatskej Rusi Trestný zákonník o zločinoch a prečinoch vydaný ako zákonný článok V z roku 1878, a to až do prijatia Trestného zákona č. 86/1950 Zb. Tento zákon stanovil ukladať absolútny trest smrti len za vraždu (§ 278: „*kto usmrť človeka v úmysle vopred uváženom, dopustí sa zločinu vraždy a bude potrestaný smrťou.*“) Podľa § 21 tohto zákona sa samotný výkon trestu smrti vykonával „*na uzavretom mieste povrazom*“. Štátny zástupca mohol umožniť účasť príbuzných odsúdeného na poprave, ale aj účasť inej osoby mužského pohlavia v záujme odstrašujúceho účinku. Podrobný detail výkonu trestu smrti upravovalo nariadenie č. 6575/1890 o výkone trestu i nariadenie č. 4868/1912, ktoré ho dopĺňalo. Obe nariadenia boli publikované vo Vestníku uhorského ministerstva spravodlivosti.

V tomto období nebol Trestný zákonník o zločinoch a trestoch z roku 1878 jediným právnym predpisom, ktorým bolo možné uložiť trest smrti. Ako sekundárny trestný zákon platil v tom období aj zákon č. 134/1885 o opatreniach proti obecné nebezpečnému užívaniu traskavín a obecné nebezpečnému zaobchádzaniu s nimi. V zmysle § 4 citovaného zákona sa mohol trest smrti uložiť i osobe, ktorá vedome vydala život iného alebo majetok do nebezpečenstva tým, že použila výbušniny ako trhacie prostriedky, ktorými spôsobili smrť človeka, ktorú mohla predvídať. Ďalším sekundárnym trestným zákonom bol zákonný článok XIX/1915 o stíhaní trestných činov proti záujmom vedenia vojny, zvlášť neprístoynosti pri vojenských dodávkach. V § 3 ods. 4 stanovil trest smrti za vedomé porušenie dodávkovej povinnosti v čase vojny, ktorého následkom bola vojenská schopnosť príslušníkov ozbrojenej moci, ktorý stáli v boji proti nepriateľom, tak oslabená, že ľudský život padol za obeť a páchatel mohol tento následok predvídať. V roku 1948 bol ešte pred prijatím Trestného zákona č. 86/1950 Zb. schválený zákon č. 231 na ochranu ľudovodemokratickej republiky. Tento zákon umožnil ukladať trest smrti za politické delikty. V rokoch 1948 až 1950 bolo uložených 99 trestov smrti za politické delikty a za vraždy bolo uložených 16 trestov smrti. ⁶

Ukladanie trestu smrti v Československu po roku 1950

Národné zhromaždenie ČSR dňa 12. júla 1950 schválilo jednotný Trestný zákon č. 86/1950 Zb., ktorý trestu smrti poskytol viac priestoru, ako tomu bolo v predchádzajúcej platnej právnej úprave. Vystupoval v ňom ako jeden z troch základných trestov (§ 18). O zámere trestu hovorí § 17 tohto zákona: a) zneškodniť nepriateľov pracujúceho ľudu, b) zabrániť páchatelovi v ďalšom páchaní trestných činov a vychovať ho na to, aby dodržiaval pravidlá socialistického spolužitia, c) pôsobiť výchovne na ostatných členov spoločnosti.“ V zmysle § 29 ods. 1 citovaného zákona z roku 1950 sa mal trest smrti vykonať obesením i zastrelením v čase zvýšeného ohrozenia štátu:

5 Zákon č. 11/1918 Zb. o zriadení samostatného československého štátu.

6 FICO, R. 1998. *Trest smrti*, Bratislava: Kódexpress s. r. o., 1998, s. 46.

Trest smrti sa vykoná obesením; v čase zvýšeného ohrozenia vlasti možno ho vykonať zastrelením. Podľa odseku 2 tohto paragrafu mohol súd premeniť trest smrti na trest odňatia slobody na doživotie, prípadne na trest odňatia slobody v trvaní od 15 do 20 rokov, ale len v tom prípade, že „by bol trest smrti vzhľadom na osobu páchatel'a, alebo na závažnosť poľahčujúcich okolností neprimerane prísny.“ Uloženie trestu smrti tehotnej žene nebolo dovolené.⁷

Po šiestich rokoch od prijatia Trestného zákona z roku 1950 dochádza k jeho novelizácií, mení ho a dopĺňa Trestný zákon č. 63/1956 Zb. Novoprijatý zákon odstránil určité skutkové podstaty TČ, za ktoré predchádzajúci Trestný zákon stanovoval trest smrti (napr. TČ vraždy proti ústavnému činiteľovi, ublíženie ústavnému činiteľovi na zdraví a iné). Prvý článok novoprijatého Trestného zákona ruší trest odňatia slobody na doživotie a nahrádza ho trestom odňatia slobody na 25 rokov, pričom citovaný zákon tento trest určil popri trestu smrti iba v prípadoch, pri ktorých bol trest smrti trestom jediným v osobitnej časti TZ (čl. 2). Alternatívne ukladanie trestu smrti bolo už iba fakultatívne.

Ďalším novoprijatým zákonom v oblasti trestného práva bol zákon č. 64/1956 Zb. o trestnom konaní súdnom. Týmto zákonom bol v ČSR zavedený právny inštitút, ktorým sa mala dôkladne preskúmať zákonnosť akýchkoľvek rozsudkov, ktorým bol trest smrti uložený (§ 335 ods. 1, 2 cit. zákona). Úlohu preskúmania rozsudkov prebral i Trestný poriadok č. 141/1961 Zb. Najvyšší súd ČSSR preskúmaval zákonnosť jednotlivých rozsudkov trestu smrti i konaní a to z dôvodu, či došlo k porušeniu zákona, ktoré by mohlo mať vplyv na uloženie trestu smrti. V ČSR (1962–1988) súdy uložili 131 osobám výnimočný trest a pri ich preskúmaní bolo zistené, že u 42 páchatel'ov bolo také porušenie zákona, ktoré malo vplyv na uloženie trestu smrti.

Posledná právna úprava, v ktorej bol upravený absolútny trest, bola v Trestnom zákone č. 140/1961 Zb. a v Trestnom poriadku č. 141/1961 Zb. Pri akomkoľvek trestnom čine nevystupoval trest smrti ako jediný trest, išlo iba o prísnejšiu alternatívu trestu odňatia slobody (napr. vražda – trest odňatia slobody na 10–15 rokov alebo trest smrti). Rozhodnou zárukou bolo to, že sa trest smrti uloží len vo výnimočných prípadoch, vyplývalo to zo samotného ustanovenia § 29 Trestného zákona č. 140/1961 Zb., ktorý mal názov „Výnimočný trest – trest smrti“.⁸ V zmysle ustanovenia § 29 „Trest smrti môže súd uložiť len za trestný čin, pri ktorom to tento zákon v osobitnej časti dovoľuje, a to len za podmienky, že stupeň nebezpečnosti takého trestného činu pre spoločnosť je vzhľadom na obzvlášť zavrhnutiahodný spôsob vykonania činu alebo na obzvlášť zavrhnutiahodnú pohnútku, alebo na obzvlášť ťažký a ťažko napravitel'ný následok mimoriadne vysoký a

- a) uloženie trestu vyžaduje účinná ochrana spoločnosti, alebo
- b) nie je nádej, že by na páchatel'a bolo možno trestom výchovne pôsobiť. V nasledujúcich ustanoveniach, ktoré sa dotýkajú trestu smrti tzv. výnimočného trestu malo mimoriadny význam ustanovenie § 29 ods. 3 podľa, ktorého sa nemohol uložiť trest smrti tehotnej žene prípadne osobe, ktorá v čase, keď došlo k spáchaniu trestného činu, neprekročila 18. rok svojho veku. Iba trest prepadnutia majetku sa mohol uložiť popri treste smrti. Vykonával sa obesením a zastrelením a bolo ho možné vykonať len za brannej pohotovosti štátu.⁹

⁷ Zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon.

⁸ FICO, R. 1998. *Trest smrti*. Bratislava: Kódexpress s. r. o., 1998, s. 51.

⁹ Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon účinný do 31. 12. 2005.

Do 1.7.1990 obsahoval TZ č. 140/1961 Zb. Trestný zákon nasledovné skutkové podstaty TČ sankcionovateľných trestom smrti a sú nimi: záškodníctvo, genocídium, vražda, teror, sabotáž, vojnová zrada, všeobecné ohrozovanie, vyzvedačstvo, vyzvedačstvo a ohrozenie štátneho tajomstva na škodu štátu svetovej socialistickej sústavy, poškodzovanie štátu svetovej socialistickej sústavy, ohrozenie bezpečnosti vzdušného dopravného priestoru, zavlčenie vzdušného dopravného prostriedku do cudziny, používanie zakázaného bojového prostriedku, vojnová krutosť, plienenie v priestore vojnových operácií, neuposľúchnutie rozkazu, sprotivenie a donútenie porušiť vojenskú povinnosť, násilie voči nadriadenému, vyhýbanie sa výkonu vojenskej služby, zbehnutie, zbehnutie do cudziny, porušovanie povinnosti strážnej služby, porušovanie povinnosti služby pri ochrane vzdušného priestoru, ohrozovanie politického a morálneho stavu jednotky, zbabelosť pred nepriateľom, nesplnenie bojovej úlohy, opustenie bojových prostriedkov a vydanie bojových prostriedkov nepriateľovi.

Nemožno vynechať ani novelu TZ č. 45/1973 Zb., ktorá za podmienok uvedených v § 29 ods. 3 zakotvila, že súd môže uložiť ako alternatívu trestu smrti – trest odňatia slobody v trvaní nad 15 až 25 rokov, ak možno pokladať takýto trest za dostatočný na splnenie jeho účelu. Od účinnosti citovaného zákona ho súdy v rámci celej ČSSR za prvých päť rokov uložili 64 páchatelom.

V roku 1969 bol novelizovaný Trestný poriadok (zákon č. 149/1969 Zb.), ktorý bol prínosom pre skvalitnenie konania i rozhodovania v rámci trestných vecí, v ktorých uloženie trestu smrti prichádzalo do úvahy. V prvom stupni konanie o trestných činoch vykonával iba krajský súd, ak bolo možné za ne uložiť trest smrti. Osoba, ktorej bol uložený trest smrti mohla sama alebo v jej prospech niekto iný požiadať prezidenta republiky, až do výkonu trestu smrti o udelenie milosti, ktorým by sa zmiernil trest smrti na dlhodobý trest odňatia slobody.¹⁰

Na území bývalého Československa bol dňa 8. júna 1989 popravený ako posledný Š. Svitek, ktorý dňa 30. októbra 1987 zabil sekerou svoju tehotnú manželku i dve deti.

Zrušenie trestu smrti na Slovensku

V ČSFR bol novelou Trestného zákona č. 175/1990 Zb. s účinnosťou od 1. júla 1990 zrušený trest smrti pre všetky trestné činy a nahradený mimoriadnym trestom odňatia slobody na 15 až 25 rokov prípadne trestom odňatia slobody na doživotie.¹¹ Definitívne bolo zrušenie trestu smrti potvrdené ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon ČSFR. V ustanovení svojho článku 6 ods. 3 uvádza, že: „trest smrti sa nepripúšťa“. ¹² Formuláciu tohto čl. 6 prevzala do svojho čl. 15 i Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb.). Z článku 15 Ústavy SR vyplýva, že:

- „(1) Každý má právo na život. Ľudský život je hodný ochrany už pred narodením.
- (2) Nikto nesmie byť pozbavený života.
- (3) Trest smrti sa nepripúšťa.
- (4) Podľa tohto článku nie je porušením práv, ak bol niekto pozbavený života v súvislosti s konaním, ktoré podľa zákona nie je trestné.“ ¹³ Nedovolenosť trestu smrti je uvedená tiež

10 FICO, R. 1998. *Trest smrti*, Bratislava: Kódexpress s. r. o., 1998, s. 53.

11 KLÁTIK, J. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 234.

12 Bližšie: Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

13 Bližšie: Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

v čl. 1 i 2 dodatkového protokolu č. 6 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, podľa ktorých „Trest smrti sa zrušuje. Nikoho nemožno na taký trest odsúdiť alebo popraviť“. Vzhľadom na to, že bol trest smrti v SR definitívne zrušený nie je ho možné ukladať ani za trestné činy, ktoré boli spáchané počas vojny, či bezprostrednej hrozby vojny. Obnovenie trestu smrti na území Slovenskej republiky je v súčasnej dobe nemožné a to z toho dôvodu, že nie je možné odstúpiť od článku 1 dodatkového protokolu č. 6 Dohovoru za žiadnych okolností (ani v prípade vojny alebo iného ďalšieho verejného ohrozenia štátnej existencie) kvôli prijatiu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd i Protokolov, ktoré nadväzujú na tento Dohovor (oznámenie MZV č. 209/1992 Zb.).

Abolicionizmus – Retencionizmus ide o dva smery, ktoré vznikli v rámci riešenia problematiky trestu smrti. Jeden zo smerov konkrétne abolicionizmus je za zrušenie trestu smrti. Smer, ktorý je zato, aby sa trest smrti zachoval je retencionizmus. Obidva tieto smery vyplývajú z ponímania trestu smrti ako problému nielen právneho, ale aj morálneho i filozofického.¹⁴

Trest smrti vo svete

Na svete je približne 140 štátov, ktoré absolútny trest definitívne zrušili zo svojich právnych úprav alebo ho nevykonávajú. Doposiaľ je možné ukladať trest smrti v 58 štátoch. Ide o nasledovné štáty: Antigua a Barbuda, Afganistan, Bahrajn, Barbados, Bahamy, Bangladéš, Belize, Bielorusko, Bostwana, Čína, Čad, Konžská demokratická republika, Komory, Kuba, Katar, Dominikánska republika, Egypt, Etiópia, Guinea, Guyana, Guatemala, Gambia, Indonézia, Irán, Irak, India, Južný Sudán, Jemen, Jordánsko, Jamajka, Japonsko, Kuvajt, Lesotho, Libanon, Líbya, Malajzia, Nigéria, Omán, Palestínska samospráva, Pakistan, Rovníková Guinea, Spojené štáty americké, Spojené arabské emiráty, Svätá Lucia, Svätý Krištof a Nevis, Svätý Vincent a Grenadíny, Severná Kórea, Saudská Arábia, Somálsko, Singapur, Sudán, Sýria, Thajsko, Taiwan, Trinidad a Tobago, Uganda, Vietnam, Zimbabwe.

Z vymenovaných štátov, môžeme vidieť že trest smrti je dovolený a vykonáva sa najmä v Ázii, Strednej Amerike i Afrike.

V roku 2016 sa zaznamenalo 1032 popráv na celom svete okrem Číny. Tá popraví viac ľudí ako všetky ostatné štáty sveta spolu. O 600 popráv viac sa zaznamenalo v roku 2015 konkrétne 1634 v 25 krajinách. Medzi 5 krajín, ktoré popravujú najviac ľudí patrí Čína, Irak, Irán, Pakistan a Saudská Arábia. Šiestou krajinou je Egypt a siedmou krajinou je USA, ktorá za rok 2016 vykonala 20 popráv. V danom roku sa v 55 štátoch zaznamenalo 3117 trestov smrti a v celách smrti sa nachádzalo 18.848 osôb. V Iráne (minimálne 33) a Severnej Kórei sa vykonali verejné popravy.¹⁵

Trest odňatia slobody na doživotie

V našom právnom poriadku bol trest odňatia slobody na doživotie zvyčajne označovaný ako „výnimočný trest“ a tiež bol koncipovaný ako alternatíva k trestu smrti. V rámci všetkých trestov, je trest odňatia slobody na doživotie tým najprísnejším a možno ho uložiť len za podmienok, ktoré ustanovuje zákon. Ide o trest, ktorý nie je časovo ohraničený, a tak si ho musí odsúdený odpykať až do konca svojho života alebo požiadať prezidenta SR o milosť, alebo po 25 rokoch požiada

14 MADLIAK, J. a kol. 2015. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 320.

15 Dostupné na: <https://www.amnesty.org/en/documents/act50/5740/2017/en/> (cit. 5.12.2018)

o podmiennečné prepustenie. Zákonná úprava tohto trestu sa nachádza v zákone č. 300/2005 Z. z. TZ.¹⁶ Už § 46 TZ upravuje možnosť jeho uloženia „Trest odňatia slobody možno uložiť ako trest na určitú dobu, najviac na dvadsaťpäť rokov alebo ako trest odňatia slobody na doživotie“. Podľa TZ je možné uložiť trest odňatia slobody na doživotie fakultatívne alebo obligatórne.

Fakultatívne ukladanie trestu odňatia slobody na doživotie

Toto znenie upravuje § 47 ods. 1 TZ, ktorým „Trest odňatia slobody na doživotie môže súd uložiť iba za trestný čin, za ktorý to tento zákon v osobitnej časti dovoľuje, a len za podmienok, že

- a) uloženie takého trestu vyžaduje účinná ochrana spoločnosti a
- b) nie je nádej, že by páchateľa bolo možné napraviť trestom odňatia slobody na dobu do dvadsaťpäť rokov.

V citovanom ustanovení sú uvedené podmienky, za ktorých môže súd uložiť trest odňatia slobody na doživotie tzn., že musí ísť o trestný čin, ktorý TZ vo svojej osobitnej časti dovoľuje, uloženie tohto trestu vyžaduje efektívna ochrana verejnosti, a ak neexistuje žiadna nádej, že by sa páchateľ trestom odňatia slobody na 25 rokov napravil. Tieto podmienky sa musia kumulatívne splniť a nie je ich možné v žiadnom prípade vzájomne nahradiť.

Podmienka, ktorú uvádzame v písmene a) vyjadruje požiadavku generálnej prevencie. Ide o požiadavku, kedy sa trest odňatia slobody na doživotie ukladá v záujme účinnej ochrany verejnosti. Chrániť verejnosť prostredníctvom ukladania tohto trestu bude nevyhnutné najmä v prípadoch najzávažnejších trestných činov, ktoré spáchali páchatelia s nepriaznivými osobnostnými črtami. Väčšinou ide o trestné činy, ktoré sa označujú osobitne vysokým stupňom závažnosti, a ktoré bude potrebné posúdiť s ohľadom na určité okolnosti akéhokoľvek prípadu.

Podmienka uvádzaná v písmene b) vyjadruje individuálnu prevenciu. Spomenutá podmienka je právnou otázkou a jej riešenie patrí právomoci príslušného súdu. Súd vychádza i z posudkov kompetentných znalcov, ktorí mu majú poskytnúť závery pre zhodnotenie resocializačnej prognózy páchateľa. Zákon stanovuje, že v znení podmienky „nie je nádej“ nestačí iba nedostatok záruky, že sa páchateľ napravi kratším trestom, ale práve naopak, požaduje sa určitá prognóza, ktorá vyplýva zo súčasných znalostí o možnosti napraviť páchateľa trestom odňatia slobody, ktorý je časovo obmedzený na dobu 25 rokov.

Obligatórne ukladanie trestu odňatia slobody na doživotie

Často označovaná aj ako „*zásada trikrát a dost*“. Táto zásada spočíva v tom, že ak boli splnené podmienky na uloženie trestu odňatia slobody na doživotie, tak súd musí v určitom prípade trestu odňatia slobody na doživotie uložiť. Uloženie tohto trestu vyžaduje účinná ochrana verejnosti. Je najprísnejšou sankciou v TZ, a preto je súd pri jej uplatňovaní viazaný určitými pravidlami.¹⁷

V zmysle § 47 ods. 2 TZ je možné obligatórne (záväzne, povinne) trest odňatia slobody na doživotie uložiť ak súd odsudzuje páchateľa za dokonaný trestný čin úkladnej vraždy podľa § 144, vraždy podľa § 145, ublíženia na zdraví podľa § 155, nedovolennej výroby omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držanie a obchodovanie s nimi podľa § 172 ods. 2, 3 alebo 4, obchodovania s ľuďmi podľa § 179, zverenia dieťaťa do moci iného podľa

16 KLÁTIK, J. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 234.

17 MADLIAK, J. a kol. 2015. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 320.

§ 180 ods. 2 alebo 3 alebo podľa § 181, brania rukojevníka podľa § 185, zavlečenia do cudziny podľa § 187, lúpeže podľa § 188, vydierania podľa § 189 ods. 2, 3 alebo 4, hrubého nátlaku podľa § 190 alebo § 191 ods. 2, 3 alebo 4, znásilnenia podľa § 199, sexuálneho násillia podľa § 200, sexuálneho zneužívania podľa § 201 ods. 2, 3 alebo 4, týrania blízkej osoby a zverenej osoby podľa § 208, všeobecného ohrozenia podľa § 284, ohrozenia bezpečnosti vzdušného dopravného prostriedku a lode podľa § 291, zavlečenia vzdušného dopravného prostriedku do cudziny podľa § 293, založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny podľa § 296, založenia, zosnovania a podporovania teroristickej skupiny podľa § 297, teroru podľa § 313 alebo § 314, násilného prekročenia štátnej hranice podľa § 354 ods. 2, 3 alebo 4, prevádzačstvapodľa § 355 ods. 3, 4 alebo 5, výroby detskej pornografie podľa § 368, genocidia podľa § 418, terorizmu a niektorých foriem účasti na terorizme podľa § 419 alebo neľudskosti podľa § 425, ktorý už bol za takéto trestné činy, hoci aj v štádiu pokusu, dvakrát potrestaný nepodmienečným trestom odňatia slobody, uloží mu trest odňatia slobody na doživotie, ak sú splnené podmienky uvedené v odseku 1 písm. a) a b); inak mu uloží trest odňatia slobody na dvadsaťpäť rokov, ak tomu nebránia okolnosti hodné osobitného zreteľa. Súd však nemôže takému páchatel'ovi uložiť trest odňatia slobody pod dvadsať rokov.

Ak sa vychádza z citovaného ustanovenia, musí dôjsť teda k splneniu určitých podmienok, aby súd mohol uložiť trest odňatia slobody na doživotie:

- musí ísť o spáchanie TČ, ktorý je vymedzený v § 47 ods. 2 TZ,
- musia byť splnené podmienky, ktoré sú uvedené v § 47 ods. 1 TZ,
- ak sa páchatel' dopustí niektorého z TČ uvedených v § 47 ods. 2 TZ po tretí raz,
- ak ide o páchatel'a, ktorý bol už za predošlé dva TČ potrestaný nepodmienečným TOS tzn., že bol vo výkone trestu odňatia slobody,
- na uloženie tohto trestu postačí, ak predošle dva TČ páchatel'a boli spáchané v štádiu pokusu,
- ak tretí TČ, ktorý páchatel' spáchal bol už dokonaným TČ,
- a ak uloženie tohto trestu nebráni okolnostiam hodným osobitného zreteľa.¹⁸

Všetky uvedené podmienky musia byť kumulatívne splnené. Súd musí pri rozhodovaní, použití citovaného ustanovenia podrobne preskúmať páchatel'ove pomery i okolnosti, ktoré súvisia so spáchanou trestnou činnosťou, tak aby možný uložený trest odňatia slobody na doživotie mal naozaj mimoriadny charakter. Napríklad, ak súd dôjde k záveru, že existuje možnosť páchatel'ovej resocializácie, tak mu uloží TOS na 25 rokov, poprípade mu uloží aj nižší trest, ak existujú okolnosti hodné osobitného zreteľa, ale nie pod hranicu 20 rokov. Okolnosti, ktoré sú hodné osobitného zreteľa je nevyhnutné individualizovať v určitej trestnej veci. Môžu byť nimi napr. páchatel'ove osobné pomery, trestný čin, ktorý bol spáchaný pod vplyvom závislosti, núdze a iné.¹⁹

Podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody na doživotie

Odsúdený, môže byť po splnení určitých zákonom stanovených podmienok podmienečne prepustený na slobodu z ústavu na výkon trestu odňatia slobody. Je prepustený na slobodu ešte pred uplynutím celej dĺžky svojho trestu. Zvyšok trestu odňatia slobody sa odsúdenému odpustí pod podmienkou, že sa v skúšobnej dobe osvedčí. Ak odsúdený splní podmienky, ktoré boli uložené

18 KOLESÁR, J. 2010. *Repetitórium trestného práva hmotného*. Vydavateľstvo: VEDA, 2010, s. 70

19 ČENTÉŠ, J. a kol. 2016. *Trestný zákon. Veľký komentár*, Vydavateľstvo: EUROKÓDEX s. r. o., 2016, s. 102.

v rámci podmieneného prepustenia, nemusí si odpykať nevykonanú časť nepodmieneného trestu odňatia slobody. Podmienené prepustenie možno označiť, ako dôležitý výchovný prostriedok, ktorý je možné presadiť po právoplatnom odsúdení páchatel'a, ktorému bol uložený nepodmienený trest odňatia slobody. Podmienené prepustenie je opodstatnené iba vtedy, ak existuje predpoklad, že odsúdený bude viesť riadny život na slobode, a že nie je pre verejnosť veľké riziko jeho recidívy.

V § 47 TZ ustanovuje jednotlivo aj podmienky podmieneného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody pre odsúdených, ktorí spáchali obzvlášť závažný zločin alebo pre odsúdených, ktorí boli odsúdení na doživotie ²⁰ „Osoba odsúdená za obzvlášť závažný zločin alebo osoba odsúdená na trest odňatia slobody podľa § 47 ods. 2 okrem osoby odsúdenej na doživotie môže byť podmienené prepustená až po výkone troch štvrtín uloženého trestu odňatia slobody. Osoba odsúdená na doživotie môže byť podmienené prepustená najskôr po dvadsiatich piatich rokoch výkonu tohto trestu. Osoba opätovne odsúdená na trest odňatia slobody na doživotie nemôže byť podmienené prepustená.“

V zmysle § 415 ods. 1 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku („TP“) o podmienenom prepustení rozhoduje súd iba na návrh „O podmienenom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody rozhoduje súd na návrh prokurátora, riaditeľa ústavu na výkon väzby alebo riaditeľa ústavu na výkon trestu odňatia slobody, v ktorom sa trest vykonáva, záujmového združenia občanov alebo na návrh odsúdeného na verejnom zasadnutí. Ak bol návrh odsúdeného o podmienené prepustenie zamietnutý, môže ho odsúdený opakovať až po uplynutí jedného roka od zamietnutia okrem prípadu, že návrh bol zamietnutý len preto, že ho odsúdený podal predčasne“. O takomto návrhu rozhodne súd do 60 dní uznesením, proti ktorému je možné podať sťažnosť. Ak by súd návrhu nevyhovел, tak výkon trestu pokračuje bezo zmeny.

Samotné podmienené prepustenie ešte neznamená, že sa výkon trestu definitívne končí. V zmysle § 68 ods. 1 súd určí odsúdenému skúšobnú dobu, ktorá je 1 až 7 rokov a zároveň mu môže nariadiť aj probačný dohľad vo výmere 3 rokov. O tom či sa odsúdený osvedčil, môže rozhodnúť súd až po uplynutí skúšobnej doby a má sa za to, že trest bol vykonaný dňom, kedy došlo k podmienenému prepusteniu. Podmienkou tohto súdneho rozhodnutia je, že odsúdený viedol usporiadaný život v skúšobnej dobe a tiež, že plnil povinnosti i obmedzenia, ktoré mu boli uložené. Už počas skúšobnej doby môže súd rozhodnúť, že sa odsúdený neosvedčil a bude pokračovať vo výkone trestu. Odsúdený si tak musí vykonať celý zvyšok svojho trestu.²¹

Súd môže rozhodnúť aj o neprípustnosti podmieneného prepustenia (§ 34 ods. 8 TZ) tzn., že ak by súd v súlade s týmto ustanovením uložil trest odňatia slobody na doživotie, môže súčasne rozhodnúť aj o tom, že podmienené prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody je neprípustné. Ide o prípady, kedy páchatel' spáchal 2 popípade 3 obzvlášť závažné zločiny, spáchal trestný čin ako člen teroristickej skupiny alebo organizovanej skupiny, súčasne naplnil 2 popípade viac okolností, ktoré podmieňujú použitie vyššej trestnej sadzby alebo už bol potrestaný za niektorý z trestný čin, ktoré sú uvedené v § 47 ods. 2 TZ.²²

20 ČENTÉŠ, J. a kol. 2012. *Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť*. 2 vydanie, Šamorín: Heuréka, 2012, s. 734.

21 Tamtiež, s. 735.

22 KLÁTIK, J. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 234.

17.2 Výkon trestu odňatia slobody

Trest odňatia slobody možno uložiť iba, ak sú splnené zákonné predpoklady. Dochádza ním k obmedzeniu niektorých práv odsúdeného. Obmedzená je predovšetkým osobná sloboda odsúdeného, ale aj iné jeho práva, ktoré sú potrebné na dosiahnutie zámeru trestu. Trest je pre odsúdeného najzávažnejší zásah do jeho ľudských práv. Pri výkone trestu odňatia slobody sa výlučne zakazuje mučenie poprípade neľudské, nedôstojné a kruté zaobchádzanie alebo trestanie.²³

Prijímanie, umiestňovanie a premiestňovanie odsúdených

Iba na základe právoplatného súdneho rozhodnutia je možné prijať odsúdeného na výkon trestu, ale aj po preukázaní jeho totožnosti, a ak kompetentný súd vydá nariadenie výkonu trestu. Súd dodatočne pošle rozsudok príslušnému ústavu vtedy, ak právoplatný rozsudok nebol pripojený k nariadeniu výkonu trestu. Pri prijímaní je odsúdený poučený o svojich právach i povinnostiach, o dĺžke svojho trestu, ale aj o možnosti prepustenia z výkonu trestu. Následne sa o tom vyhotoví záznam, ktorý odsúdený podpíše. Pokiaľ by odsúdený odmietol podpísať záznam, urobí o tom príslušník zboru zápis v zozname. Každému odsúdenému sa odoberú veci, ktoré by mohli ohroziť zdravie, život, majetok, ale i bezpečnosť osôb, narušiť ústavný poriadok, mariť účel výkonu trestu a iné. Odsúdený sa bezodkladne podrobí osobnej prehliadke, hygienickej prehliadke, lekárskej prehliadke, protiepidemickým opatreniam a ďalším výkonom po prijatí na výkon trestu. Príslušný ústav si založí osobný spis o odsúdenom.

Pod umiestnením odsúdeného rozumieme označenie miesta, v ktorom si bude vykonávať svoj trest. „Odsúdený sa umiestni alebo premiestni do miesta výkonu trestu na základe právoplatného rozhodnutia príslušného súdu o jeho zaradení alebo zmene spôsobu výkonu trestu do ústavu na výkon väzby, ústavu pre mladistvých alebo do nemocnice; pritom sa prihliada na zásady vonkajšej diferenciacie a vnútornej diferenciacie.“²⁴ Odsúdenému sa oznámi, do ktorého ústavu bude umiestnení, aby o tom mohol informovať svojich príbuzných. Generálne riaditeľstvo informuje dotknuté ústavy o ústave, v ktorom si bude odsúdený odpykávať svoj trest. Príslušný ústav ustanoví oddiel, v ktorom bude odsúdený ubytovaný a zároveň sa určí i zaradenie do práce. Po umiestnení v príslušnom ústave sa odsúdený ubytuje v nástupnej izbe poprípade v nástupnom oddiele. Umiestnenie i zmenu umiestnenia ustanovuje obvykle na návrh umiestňovacej komisie, riaditeľ ústavu, poprípade ním poverený príslušník zboru.²⁵ Odsúdený je povinný sa pred umiestnením do ústavu podrobiť psychologickému vyšetreniu, ktorého cieľom je zistenie potrieb na určenie plánu zaobchádzania. V izbách i v celách sú oddelene umiestňovaní dospelí odsúdení od mladistvých, ženy od mužov, odsúdení podľa vnútornej diferenciacie ako aj odsúdení podľa stupňa strázenia. Odsúdeného možno umiestniť do cely alebo izby samostatne, ak

- a) o to odsúdený požiada a v ústave sú na to vytvorené podmienky,
- b) tak rozhodne riaditeľ ústavu alebo ním určený príslušník zboru z dôvodu ochrany bezpečnosti odsúdeného alebo iných osôb alebo z iného závažného dôvodu,

23 MADLIAK, J. a kol. 2015. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 320.

24 RGR č. 24/2012 o umiestňovaní a premiestňovaní obvinených do ústavov na výkon väzby a odsúdených do ústavov na výkon trestu odňatia slobody, ročník 2012.

25 Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

- c) mu bol uložený disciplinárny trest umiestnenia do uzavretého oddielu alebo bol umiestnený do oddielu s bezpečnostným režimom.

Pod premiestňovaním rozumieme presun odsúdeného medzi osobitnými ústavmi, nemocnicou, ústavmi na výkon väzby, ústavmi pre mladistvých, a to na prechodný čas alebo na dobu neurčitú. O písomnej požiadavke odsúdeného, ktorý chce byť premiestnený do iného ústavu s identickým stupňom stráženia rozhoduje riaditeľ príslušného ústavu, do ktorého chce byť odsúdený premiestnený. Ak požiadavka odsúdeného o premiestnenie bola zamietnutá, môže odsúdený opätovne požiadať o premiestnenie najskôr po pol roku od zamietnutia jeho písomnej požiadavky o premiestnenie. Taký istý postup platí aj vtedy, ak generálne riaditeľstvo zamietne návrh o premiestnení odsúdeného riaditeľovi ústavu.²⁶

Výkon trestu odňatia slobody podľa stupňa stráženia

Trest odňatia slobody sa vykonáva diferencovane v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody minimálneho, stredného alebo maximálneho stupňa stráženia. “Súdy postupujú pri zaradení konkrétneho odsúdeného do kompetentného ústavu na výkon trestu podľa ustanovení Trestného zákona (tzv. súdna diferenciácia VTOS) v zmysle zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v zmysle poslednej novely č. 125/2016 Z. z. (ďalej aj „ZoVTOS“).²⁷

V zmysle ustanovení zákona o výkone trestu rozlišujeme vnútornú diferenciáciu alebo vonkajšiu diferenciáciu. Pod vnútornou rozumieme umiestňovanie odsúdených do oddielov popri prípade skupín v rámci konkrétneho stupňa stráženia so zámerom zvýšenia pôsobnosti zaobchádzania s odsúdenými. Odsúdení, ktorí sú umiestňovaní v rovnakých skupinách, ale i oddieloch spolu pracujú, sú spolu ubytovaní a tiež sa spoločne podieľajú na plnení konkrétnych zámerov zaobchádzania. O vnútornej diferenciácii rozhoduje kompetentný väzenský orgán.²⁸

Pod vonkajšou diferenciáciou rozumieme výkon trestu v zmysle konkrétneho stupňa stráženia, ktorý sa riadi základnou zásadou „čím je vyšší stupeň stráženia, tým väčší je rozsah obmedzení“. Na rozdiel od vnútornej diferenciácie, o vonkajšej diferenciácii rozhodujú príslušné súdy.²⁹ Súd zaradí páchatel'a na výkon trestu odňatia slobody spravidla do ústavu na výkon trestu

- a) s minimálnym stupňom stráženia, ak v posledných desiatich rokoch pred spáchaním trestného činu nebol vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený za úmyselný trestný čin,
- b) so stredným stupňom stráženia, ak v posledných desiatich rokoch pred spáchaním trestného činu bol vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený za úmyselný trestný čin; na predchádzajúce odsúdenie sa však neprihliadne, ak sa na páchatel'a hľadí, ako keby nebol odsúdený,
- c) s maximálnym stupňom stráženia zaradí súd páchatel'a, ktorému uložil trest odňatia slobody na doživotie alebo páchatel'a obzvlášť závažného zločinu.

26 RGR č. 24/2012 o umiestňovaní a premiestňovaní obvinených do ústavov na výkon väzby a odsúdených do ústavov na výkon trestu odňatia slobody, ročník 2012

27 KLÁTIK, J. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 234.

28 Zákon č. 475/2015 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody

29 KNÁPKOVÁ D. TITLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 166.

V každom stupni stráženia sa trest odňatia slobody vykonáva v 3 skupinách „A“ – „C“ a odsúdení, ktorí vykonávajú doživotný trest v skupinách D1–D2.

Výkon trestu odňatia slobody s minimálnym stupňom stráženia

Sem sú zaradovaní odsúdení, ktorí v predchádzajúcich 10 rokoch pred odsúdením neboli vo VTOS za úmyselný TČ. Tento uvedený trest sa realizuje v otvorených, ale i v zatvorených oddeleniach v príslušnom ústave. Od budíčka, až po večierku sa ubytovne nezamykajú. Cez deň sa môžu odsúdení neobmedzene pohybovať po ústave, prácu môžu vykonávať i mimo ústavu, a pracoviská môžu byť aj neoplotené. Mimoriadne sa môže odsúdeným dovoliť voľný pohyb aj mimo ústavu za predpokladu, že budú plniť pracovné úlohy.³⁰

Vnútorne rozlišujeme 3 diferenciačné skupiny A, B a C. V prvej skupine A sa trest vykonáva v otvorenom oddelení. Do tejto skupiny je možné napr. zaradiť odsúdeného za prečin bezodkladne po pobyte v nástupnom oddiele, za iné trestné činy, ak odsúdený sám nastúpil do výkonu trestu a takéto umiestnenie odporučí komisia. V skupine B sa výkon trestu odsúdeného vykonáva v uzavretom ústave. V tejto skupine sa môže odsúdený zaradiť do práce aj na nestráženom pracovisku mimo príslušného ústavu, ubytovať sa v izbe, vytvára sa mu ponuka rôznych aktivít napr. kultúrnych, osvetových a zaobchádzanie sa zameriava predovšetkým na rozvoj jeho osobnostných rezerv. V poslednej diferenciačnej skupine C môžu odsúdení pracovať na pracovisku v ústave poprípadе na stráženom pracovisku mimo ústavu, môžu byť ubytovaní nielen v izbe, ale aj v cele, o ich účasti na rôznych aktivitách rozhoduje pedagóg a zaobchádzanie spočíva v dodržiavaní základných práv i povinností. Do tejto skupiny sú umiestňovaní odsúdení, ktorí sa opätovne v priebehu výkonu trestu poprípadе výkonu väzby dopustili disciplinárneho previnenia, ak to vyplýva zo záveru psychologického vyšetrenia alebo ak odsúdení neplnili program zaobchádzania.³¹

Výkon trestu odňatia slobody so stredným stupňom stráženia

Súd do tohto ústavu zaradiť páchateľa, ktorý už bol v predchádzajúcich 10 rokoch vo VTOS za spáchaný úmyselný trestný čin. Odsúdený, ktorý bol zaradený na výkon trestu v tomto stupni stráženia je umiestnený do uzavretého ústavu.³² Odsúdení sa obvykle uzamykajú iba v ubytovniach, nie v izbách a v celách, len v opodstatnených prípadoch to môže nariadiť riaditeľ ústavu, nemôžu sa voľne pohybovať mimo príslušného ústavu, mimo oddelenia, v ktorom sú zaradení sa pohybujú len pod dohľadom príslušníka zboru a tiež sa zaraďujú do prác v ústave, ale aj mimo neho.

Rovnako ako pri predchádzajúcom stupni stráženia, aj tu máme 3 diferenciačné skupiny (A – C). V prvej skupine (A) sa odsúdení ubytovávajú v izbách, zaraďujú sa na pracoviská mimo príslušného ústavu, ktoré nie sú strážené, vytvára sa im ponuka rôznorodých aktivít a zaobchádzanie sa zameriava na zníženie nepriaznivého vplyvu výkonu trestu. Do skupiny A môžeme zaradiť i odsúdených na základe odporúčenia pedagóga poprípadе, ak tomu nebránia trestnoprávne i bezpečnostné kritéria, a ďalšie závažné dôvody. V diferenciačnej skupine B sa odsúdení môžu ubytovať v celách aj v izbách, práce vykonávajú na pracovisku, ktoré je strážené, ale aj na pracovisku mimo ústavu, ktoré je nestrážené a zaobchádzanie je upriamené predovšetkým na rozvoj jeho

30 KNÁPKOVÁ D. TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 167.

31 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

32 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: WoltersKluwer, 2015, s. 89.

osobnostných rezerv. Aj v tejto skupine sa odsúdeným vytvára ponuka rozličných aktivít (aktivity vo voľnom čase odsúdeného, osvetové ale aj kultúrne). Do tejto skupiny sa môžu umiestniť odsúdení, ktorí majú odmietavý postoj k trestnej činnosti, a ktorí sa iniciatívne zúčastňujú na programe penitenciárnej starostlivosti.³³ A do poslednej skupiny C sa začleňujú odsúdení, ktorí sa opätovne dopúšťali disciplinárneho previnenia, odmietali poprípade neplniť program zaobchádzania alebo odsúdení, ktorí sem boli súdom preradení. Návštevy odsúdeného sa v tomto stupni strázenia väčšinou realizujú bez priameho kontaktu. Spravidla sa odsúdení ubytovávajú v celách, pracujú na strážených, ale aj nestrážených pracoviskách v ústave, len so súhlasom pedagóga sa môžu zúčastňovať na rôznych aktivitách a musia dodržiavať ústavný poriadok.

Výkon trestu odňatia slobody s maximálnym stupňom strázenia

Súd do takéhoto ústavu zaradí páchatel'a, ktorý sa dopustil obzvlášť závažného zločinu poprípade, ktorému bol uložený doživotný trest v zmysle § 47 TZ. Odsúdení sa taktiež umiestňujú do uzavretého ústavu, ako aj v predchádzajúcom stupni strázenia.³⁴ V zmysle ustanovenia § 19 PVTOS sa odsúdený zaradený na výkon trestu v ústave s maximálnym stupňom strázenia umiestni do uzavretého ústavu. Zaobchádzanie s odsúdeným v ústave s maximálnym stupňom strázenia sa organizuje formou dodržiavania ústavného poriadku a zaraďovania do práce; v odôvodnených prípadoch možno uplatňovať aj formu komunitného systému.³⁵ Ubytovne, izby, ale aj celý odsúdených sa zamykajú, pracujú len v ústave, návštevy sa realizujú bez priameho kontaktu a mimo ubytovne i cieľ sa môžu odsúdení pohybovať iba pod dozorom príslušníka zboru. Špecifické je to, že sa na odsúdených v tomto ústave vzťahuje najviac obmedzení.

Rovnako ako predchádzajúce dva stupne strázenia, aj tento stupeň sa rozdeľuje do troch diferenciačných skupín A, B i C, s výnimkou odsúdených na doživotie. V prvej skupine A sa zaobchádzanie upriamuje na zníženie dôsledkov dlhodobej izolácie, odsúdení sa ubytujú v príslušných celách, pomáha sa k rozvoju pozitívnych osobnostných vlastností odsúdených a vytvára sa im ponuka rôznych aktivít. Pracoviská pre odsúdených sú v skupine A výlučne v ústave a celý sa v priebehu dňa nezamykajú. Do uvedenej skupiny môžeme zaradiť odsúdených po vykonaní jednej tretiny svojho trestu, ale aj vtedy, keď tomu nebránia odporúčania i závery psychologického vyšetrenia. V skupine B sú zaradení tí odsúdení, ktorí sa zúčastňujú na iniciatívnom plnení programu zaobchádzania a tí, ktorí majú negatívny postoj k trestnej činnosti. Sú začlenení iba na práce v ústave, ubytovaní sú v celách, zaobchádzanie sa orientuje na zníženie nepriaznivých vplyvov ich dlhodobej izolácie, zdôrazňujú sa kladné osobnostné vlastnosti a tiež sa im vytvárajú možnosti na osvetové a kultúrne aktivity, ale aj na aktivity v ich voľnom čase. Do poslednej skupiny (C) v tomto stupni strázenia sú začlenení odsúdení, ktorým bol uložený TOS na minimálne 15 rokov, ale aj tí, ktorým sa uložil trest za spáchaný trestný čin v zločineckej, organizovanej poprípade teroristickej skupine. Umiestňujú sa sem i odsúdení, ktorí opäť spáchali v priebehu výkonu trestu alebo väzby disciplinárne previnenie, ktorí odmietli plniť program zaobchádzania, ale aj tí, ktorí boli do tohto stupňa preradení. Vo svojich celách sa odsúdení zamykajú, môžu pracovať

33 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

34 KNÁPKOVÁ D., TITLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 90.

35 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

len pracovisku, ktoré je strážené a do rôznych aktivít nie sú zaradovaní. Zaobchádzanie sa tu orientuje predovšetkým na systémové ovplyvňovanie a na neporušovanie ústavného poriadku.³⁶

Základné sociálne práva odsúdených

Primárne práva ako aj povinnosti odsúdených v rámci VTOS upravuje jednak zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a ich dôkladnejšiu úpravu obsahuje vyhláška č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva poriadok VTOS.³⁷ Riaditeľ ústavu vydá Ústavný poriadok, ktorým sa upravuje spôsob výkonu práv, obmedzení a povinností odsúdených a uplatňovanie poriadku a disciplíny. Ústavný poriadok je k dispozícii na mieste bežne prístupnom odsúdenému alebo sa poskytne odsúdenému na požiadanie.

Ubytovanie:

Odsúdený sa ubytuje v cele, poprípade v izbe s ubytovacou plochou najmenej 3,5 m². Každý jeden odsúdený má v cele, poprípade v izbe posteľ s matracom, vankúš, prikrývku, posteľnú bielizeň i stoličku. Odsúdenému sa poskytne aj uzamykateľná skrinka na jeho veci, odev, ale aj na bielizeň. Stolík, rozhlas a elektronické osvetlenie musia byť súčasťou každej cely, prípadne izby.³⁸ V zmysle § 18 konkrétne ods. 5 ZoVTOS sa celou rozumie ubytovacia miestnosť v ústave, v ktorej je odsúdený umiestnený“ a izbou sa podľa tohto zákona rozumie „ubytovacia miestnosť v ústave, v ktorej je odsúdený umiestnený a ktorá spravidla nie je vybavená bezpečnostnými dverami (§ 18 ods. 7). Cely pre odsúdených, ktorí sú v nich uzamykaní ako aj pre odsúdených, ktorí sú zaradení do ústavu s maximálnym stupňom strázenia, sú vybavené bezpečnostnými dverami, signalizačným vybavením, samostatným hygienickým zariadením, umývadlom s pitnou vodou, sprcha sa v celách nachádza len vtedy, ak to umožňujú podmienky objektu. V ústavoch sa zriaďujú aj kompenzačné miestnosti, v ktorých sa umiestňujú odsúdení, ktorí môžu svojím správaním ohroziť seba alebo zdravie i život iných. Odsúdeným sa na základe ich požiadaviek zriaďujú fajčiarske i nefajčiarske cely. Ak ich nie je možné zabezpečiť, tak sa odsúdeným povolí fajčenie na ohraničenom fajčiarskom priestore v určitom čase.³⁹

Stravovanie:

V ústavoch sa odsúdenému poskytne strava trikrát denne, ktorá zodpovedá výživovým dávkam. V rámci stravovania sa prihliada aj na náboženské i kultúrne zvyky odsúdených. Strava sa poskytuje v jedálňach, celách, poprípade v izbách. Pri vydávaní jednotlivých jedál nemôže byť časový odstup väčší ako je 7 hodín.⁴⁰ V prípade, ak nie je možné splniť časový odstup medzi vydávaním jedál z dôvodov zaradenia odsúdeného do práce alebo z určitých prevádzkových dôvodov, tak musí ústav odsúdeným zabezpečiť desiatu i olovrant.⁴¹

36 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 89.

37 IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 368.

38 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 167.

39 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 78.

40 Tamtiež, s. 151.

41 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody

Odievanie:

V jednotlivých ústavoch sa odsúdený pohybuje v odeve, ktorý mu poskytuje ústav, ktorý zodpovedá klimatickým, popřípadе mikroklimatickým podmienkam alebo môže nosiť aj vlastný odev.⁴² V stanovenom množstve môže odsúdený používať aj vlastnú spodnú bielizeň i ponožky, ale musí to povoliť buď riaditeľ ústavu, popřípadе ním poverený príslušník. Tieto veci musia byť hygienicky nezávadné a tiež si musí odsúdený zabezpečiť na vlastné náklady ich pravidelnú obmenu. Pracovný odev je spravidla označený.

Spánok a osobné voľno:

Z denného režimu má odsúdený právo na 8 hodinový nepretržitý spánok. Oddychovať môže na svojom lôžku i mimo nočného pokoja. Osvetlenie je dovolené počas kontroly odsúdeného, ale v čase nočného pokoja sa v celách i v izbách zhasína.⁴³ Odsúdený, ktorý sa zdržiava na lôžku v čase nočného pokoja, nemôže realizovať žiadne činnosti, ktoré by rušili ďalších odsúdených, napr. nemôže hlasno používať rádio, nehrať hry, nesleduje televíziu alebo nezapína osvetlenie v cele. V rámci svojho voľného času, ktoré je časovo rozvrhnuté počas dňa (najmenej 1 hodina), môže odsúdený využívať väzenskú knižnicu, odpočívať, môže sa vzdelávať, využívať priestory na kultúrne, športové i iné činnosti alebo uspokojovať svoje duchovné potreby.⁴⁴

Osobná hygiena:

Ďalším sociálnym právom, ktoré má odsúdený je právo na osobnú hygienu, ktoré mu poskytuje príslušný ústav. Má právo na toaletný papier, mydlo i uterák (odsúdené ženy majú právo aj na hygienické vložky), ale aj na ďalšie potreby, ktorými sú zubná kefka i pasta, hrebeň na vlasy, šampón i holiace potreby. Sprchovať sa môže odsúdený podľa potreby, minimálne dvakrát do týždňa.⁴⁵ Vlasy i fúzy musí mať odsúdený čisté a poskytuje sa mu aj bezplatne strihanie. Odsúdený, ktorý nemá finančné prostriedky na hygienické potreby, sa zaznamenávajú na jeho konte.⁴⁶

Veci osobnej potreby:

Každému odsúdenému sa poskytne skrinka so zámkom, v ktorej má veci osobnej potreby. Príslušník zboru môže kedykoľvek nazrieť do skrinky odsúdeného. Fotografie, študijné materiály, časopisy, vlastné knihy, hodinky, hygienické potreby, písomnosti, osobnú korešpondenciu, potreby na korešpondenciu, ale aj ďalšie veci, ktoré povolí riaditeľ ústavu, môže mať odsúdený pri sebe v cele.⁴⁷

Návštevy:

V čase, ktorý určuje riaditeľ ústavu, môže odsúdený prijímať návštevy svojich blízkych a to v trvaní 2 hodín, najmenej raz za mesiac. Súčasne môže odsúdeného v ústave navštíviť maximálne

42 IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 369.

43 KNÁPKOVÁ D. TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 152.

44 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody

45 IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 370.

46 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody

47 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 79.

5 osôb, vrátane detí. Osoba, ktorá ešte nedovŕšila 15 rokov, sa môže zúčastniť návštevy len v sprievode osoby, ktorá je plnoletá. Odsúdený sa musí podrobiť osobnej prehliadke na začiatku návštevy, ale aj po jej skončení. V jednotlivých ústavoch sa nachádzajú priestory, ktoré sú určené pre návštevy. Častejšie návštevy alebo návštevy inej osoby môže riaditeľ ústavu, alebo ním poverený príslušník zboru povoliť z rodinných dôvodov, iných závažných dôvodov, ale aj v záujme plnenia programu zaobchádzania. Za celý priebeh návštevy je zodpovedný príslušník zboru, ktorý tiež môže prerušiť, poprípade predčasne skončiť návštevu. Môže tak urobiť, ak odsúdený, poprípade návštevník aj napriek upozorneniu porušuje zásady správania pri návšteve, ohrozuje bezpečnosť príslušného ústavu alebo ústavný poriadok. V rámci návštev nie je dovolené prijímať alebo odovzdávať finančné prostriedky, korešpondenciu ako aj prijímať iné veci. Povolená je iba výmena odevu alebo obuvi. Návšteva odsúdeného v ústave s minimálnym stupňom stráženia a v ústave so stredným stupňom stráženia sa vykonáva spravidla priamym kontaktom, návšteva odsúdeného zaradeného do ústavu s maximálnym stupňom stráženia sa vykonáva spravidla bez priameho kontaktu. Riaditeľ ústavu môže v odôvodnených prípadoch rozhodnúť, či sa návšteva odsúdeného vykoná s priamym kontaktom alebo bez priameho kontaktu.⁴⁸

Korešpondencia:

Odsúdený môže v rámci svojich nákladov bez obmedzenia odosielat' alebo prijímať listy. Na dostupných miestach sú pre odsúdených zriadené uzamykatel'né schránky na odosielanie ich korešpondencie. Doručená korešpondencia sa po nahliadnutí odovzdá odsúdenému. Výnimkou sú zásielky, ktoré sú v cudzom jazyku alebo zásielky, ktoré obsahujú neprípustnú informáciu, poprípade vec. Do listu môže nahliadnuť alebo sa s jeho obsahom oboznámiť riaditeľ ústavu, ako aj ním poverený príslušník zboru. Ústav zadrží korešpondenciu s hanobným obsahom alebo korešpondenciu, ktorá by mohla narušiť cieľ výkonu trestu.⁴⁹ V zmysle § 25 ZoVTOS nie je prípustné nahliadnuť do korešpondencie *a)* medzi odsúdeným a jeho obhajcom, *b)* medzi odsúdeným a Kanceláriou prezidenta Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky, Úradom vlády Slovenskej republiky, Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky alebo verejným ochrancom práv, *c)* medzi odsúdeným a štátnymi orgánmi Slovenskej republiky, ktoré sú príslušné na prejednanie podnetov alebo sťažností týkajúcich sa ochrany ľudských práv, ako aj medzi odsúdeným a medzinárodnými orgánmi a medzinárodnými organizáciami, ktoré sú podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, príslušné na prejednanie podnetov alebo sťažností týkajúcich sa ochrany ľudských práv, *d)* medzi odsúdeným a súdom, *e)* zaslanú odsúdenému diplomatickou misiou alebo konzulárnym úradom cudzieho štátu. Odsúdenému, ktorý nemá finančné prostriedky, zabezpečí ústav na svoje náklady odoslanie 2 kusov korešpondencie za kalendárny mesiac.

Prijímanie balíkov:

Raz za 3 mesiace môže odsúdený prijať balík s vecami osobnej potreby, ktorými sú časopisy, fotografie, knihy, potreby na korešpondenciu a iné veci, ktoré sú povolené riaditeľom ústavu do hmotnosti 2 kilogramov. Iba prostredníctvom poštového podniku je možné odsúdenému doručiť balík do ÚVTOS.

48 KNÁPKOVÁ D. TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 153.

49 IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 370.

Používanie telefónu:

V ústavoch sú umiestnené telefónne automaty pre odsúdených. V čase, ktorý je uvedený v ústavnom poriadku, môže odsúdený v trvaní minimálne 20 minút minimálne dvakrát za kalendárny mesiac telefonovať, najviac s 5 blízkymi osobami. Všetky náklady, ktoré sú spojené s telefonovaním znáša odsúdený. So svojím právnym zástupcom môže odsúdený telefonovať raz za kalendárny týždeň. V opodstatnených prípadoch môže riaditeľ príslušného ústavu povoliť odsúdenému telefonovať so svojím právnym zástupcom aj častejšie. Ústav je kompetentný zaznamenať elektronicky i údaje o priebehu hovorov (telefónne čísla, čas i dĺžku hovorov ako aj o pretelefonovanú sumu).

Prijímanie peňažných prostriedkov, nakladanie s nimi a iné finančné operácie:

Odsúdenému sa môžu zasielať finančné prostriedky, ktoré sa následne zaevidujú na jeho konto a odsúdený ich prijme svojím podpisom. Toto konto pozostáva z osobného i vreckového konta. Zasielať finančné prostriedky je možné prevodom na účet ústavu alebo poštovým poukazom. Odsúdený môže finančné prostriedky, ktoré má na svojom konte použiť na základné potreby osobnej hygieny, ďalšie potreby hygieny, potreby na korešpondenciu, na lieky, zdravotnú starostlivosť, úhradu pohľadávok, súdnych poplatkov ale aj správnych poplatkov.⁵⁰

Nákup potravín a vecí osobnej potreby:

V dohodnutý pracovný deň si môže odsúdený nakúpiť potraviny, veci osobnej potreby, ale aj iné veci v predajni, ktorá je zriadená v ústave najmenej raz za týždeň. Pri nákupe je prípustný iba bezhotovostný styk s výnimkou otvoreného oddelenia, kde sa nákup povoľuje platbou v hotovosti v ústave popri prípade mimo ústavu. V predajni sa nemôžu predávať predmety, ktoré môžu ohroziť zdravie odsúdeného, bezpečnosť odsúdeného, ale aj predmety, ktorými je možné zneužiť zma- renie účelu výkonu trestu. Výška nákupu nemôže byť vyššia ako trojnásobok životného minima za kalendárny mesiac.⁵¹

Zdravotná starostlivosť:

Odsúdenému zákon zaručuje právo na bežnú zdravotnú starostlivosť. Finančný príspevok poskytne ústav odsúdenému, ktorý nemá finančné prostriedky na lieky, zdravotnícke i liečebné pomôcky, ktoré predpísal lekár a nie je ich možné poskytnúť bezplatne alebo na nevyhnutné náklady za služby, ktoré súvisia so zdravotnou starostlivosťou. Finančný príspevok musí odsúdený uhradiť z finančných príspevkov, ktoré má na svojom konte. Odsúdený si určí blízku osobu, ktorú bude ústav informovať pri jeho vážnom ochorení popri prípade úraze.

Vychádzky:

Každý odsúdený má právo na denné vychádzky v čase, ktorý je určený v rozvrhu dňa. Vychádzky sa uskutočňujú v priestore, ktorý je na to určený. Tento priestor je zabezpečený podľa stupňa strá- ženia. Počas svojej vychádzky môže odsúdený aj športovať.⁵²

50 Dostupné na: http://www.vazen.sk/prava_vaznov (cit. 17.12.2018)

51 KNÁPKOVÁ D., TITLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 81.

52 Blížšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

Základné povinnosti a zákazy odsúdených

Povinnosti odsúdeného:

- musí plniť povinnosti, ktoré sú uložené v ZoVTOS i ústavným poriadkom,
- plniť úlohy plynúce z programu zaobchádzania,
- dodržiavať zásady slušného správania a vystupovania voči osobám,
- plniť príkazy i pokyny zamestnanca a príslušníka zboru,
- dodržiavať pokyny ako aj opatrenia, ktoré sa týkajú ochrany pred požiarimi, bezpečnosti i ochrany zdravia pri práci a pri vykonávaní práce používať ochranné pracovné prostriedky,
- pracovať, ak je odsúdený začlenený do práce (neplatí, ak je odsúdený poberateľom invalidného dôchodku, predčasného dôchodku popriprade starobného dôchodku, ak je práceneschopný, zaradený do rekvalifikačného kurzu alebo do dennej formy štúdia),
- udržiavať čistotu i poriadok, dodržiavať hygienu a nepoškodzovať cudzí majetok,
- odovzdať veci do úschovy ústavu, ktoré sú zakázané popriprade v rozpore so zámerom výkonu trestu,
- podrobiť sa osobnej prehliadke, psychologickému vyšetreniu, zdravotnej prehliadke alebo iným úkonom,
- mať pri sebe preukaz odsúdeného a pri jeho strate to ohlásiť príslušníkovi zboru,
- odsúdený sa musí podrobiť vyšetreniu, v prípade ak je podozrenie, že je pod vplyvom návykových látok,
- dodržiavať nočný pokoj (od večierky do budíčka),
- platiť náklady, ktoré sú spojené s výkonom trestu a so zdravotnou starostlivosťou,
- oznámiť pracovný úraz, pracovný úraz iného odsúdeného, iný úraz popriprade nebezpečnú udalosť príslušníkovi alebo zamestnancovi zboru,
- starať sa o svoj vzhľad podľa noriem i vzorov,
- podriaďiť sa kontrole technickými prostriedkami podľa predpisov.

Zákazy odsúdeného:

- úmyselne si poškodzovať zdravie, predstierať ochorenia, užívať nepovolené alebo nepredpísané lieky lekárom, odovzdávať ich iným odsúdeným,
- nadväzovať styky s rôznymi osobami v rozpore so ZVTOS popriprade pokynmi, ktoré sú vydané na základe tohto zákona,
- zneužívať i poškodzovať preukaz odsúdeného,
- fajčiť mimo fajčiarskych zón,
- požívať, prechovávať alebo vyrábať návykové látky,
- vstupovať i pohybovať sa v zakázaných priestoroch bez sprievodu príslušníka zboru,
- nosiť piercing, vyrábať piercing pre seba alebo pre iného odsúdeného popriprade inak narúšať telesnú integritu,
- nechať sa tetovať, tetovať seba alebo iného odsúdeného,
- realizovať činnosti, ktoré ponížujú alebo ohrozujú ľudskú dôstojnosť,
- hrať hry o finančné prostriedky, služby alebo veci, zúčastňovať sa na hazardných hrách,
- zhotovovať i prechovávať predmety, ktoré ohrozujú bezpečnosť ľudí, majetok, poškodzujú zdravie, porušujú ústavný poriadok, alebo ktoré by mohli slúžiť pri úteku z ústavu,

- prechovávať tlač poprípade iné predmety, ktoré propagujú rasovú, národnú, náboženskú a etnickú netolerantnosť, fašizmus ako aj iné hnutia, ktoré smerujú k potláčaniu práv i slobôd ľudí, krutosti, násiliu atď.⁵³

Penitenciárne zaobchádzanie vo výkone trestu odňatia slobody

Je vymedzené v ZoVTOS konkrétne v § 11 a znamená „súhrn aktivít, ktorých účelom je diferencovaným spôsobom zabezpečiť výkon práv a povinností podľa tohto zákona, podporovať a rozvíjať zmysel pre zodpovednosť, dodržiavanie zákonov a spoločenských noriem, pozitívne osobnostné vlastnosti, úctu k iným, sebaúctu a pozitívny vzťah k rodine. Pri zaobchádzaní s odsúdeným sa dbá aj na obmedzovanie nepriaznivých vplyvov väzenského prostredia“

Príslušný pedagóg vypracúva pre jednotlivých odsúdených program zaobchádzania, ktorý slúži na splnenie jeho účelu. Pod programom zaobchádzania rozumieme „súhrn aktivít zameraných na rozvoj osobnosti odsúdeného, jeho primerané správanie a hodnotovú orientáciu v súlade s právami a povinnosťami ustanovenými v tomto zákone a v iných všeobecne záväzných právnych predpisoch“ (§ 15 ZoVTOS). Odsúdený sa musí s programom zaobchádzania oboznámiť a má právo sa k nemu aj vyjadriť. Na splnenie účelu programu zaobchádzania sa využívajú odlišné prostriedky, ktorými sú metódy, ale aj formy psychologického i pedagogického pôsobenia, začleňovanie do prác, poriadková právomoc, ústavný poriadok, spôsoby sociálnej práce, vzdelávanie i kultúrno-osvetová činnosť.

Vzdelávanie odsúdeného predstavuje súhrn určitých činností, ktoré sú založené na iniciatívnej účasti odsúdeného a tiež sú zamerané na začlenenie odsúdeného do spoločnosti. Odsúdeným sa umožňuje nadobudnúť, ak majú na to predpoklady základné vzdelanie, stredné odborné vzdelanie, kompletne stredné odborné vzdelanie, poprípade sa môžu zúčastniť ďalších foriem vzdelávania. Po skončení štúdia sa odsúdenému vydá doklad, z ktorého nesmie byť evidentné, že ho získal v čase výkonu trestu.

Pod kultúrno-osvetovou činnosťou rozumieme v zmysle § 33 ZoVTOS súhrn záujmových činností a činností vo voľnom čase odsúdeného, ktoré mu zaobstarávajú systém prijateľných vzorcov správania i konania, úcty k verejnosti, úcty k životu a medziľudských vzťahov. Odsúdení majú dovolené prijímať balíky, ktoré pozostávajú z literatúry, študijných materiálov a vecí na športovú alebo záujmovú aktivitu, ktoré vyhovujú možnostiam ich využitia i uloženia v ústave.⁵⁴

Začleňovanie odsúdených do jednotlivých prác je konštitutívnym prostriedkom zaobchádzania. Začleňujú sa do prác v súlade so zámerom výkonu trestu, pričom je potrebné prihliadať aj na zdravotný stav odsúdeného, využitie pracovnej kvalifikácie i plnenie zámerov programu zaobchádzania. Medzi odsúdeným a príslušným ústavom nevzniká pracovný pomer ani žiadny iný pracovnoprávny vzťah. Ide o osobitný vzťah medzi nimi. Ústav, ktorý má postavenie zamestnávateľa môže začlenenie odsúdeného do práce ukončiť kedykoľvek, bez toho, aby uviedol dôvod.⁵⁵ Podľa § 43 ods. 1 ZoVTOS Zbor organizuje a zabezpečuje činnosť zameranú na vykonávanie práce odsúdenými v stredisku vedľajšieho hospodárstva ústavu (ďalej len „stredisko“) a vo vnútornej prevádzke ústavu; táto činnosť nemá podnikateľský charakter a výdavky na ňu sa uhrádzajú

53 IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, s. 373.

54 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 85.

55 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 167.

zo štátneho rozpočtu. Odsúdený má nárok na pracovnú odmenu za prácu, ktorú vykonal v súlade s druhom práce, normy spotreby práce a odpracovaného času. Odsúdený nemá nárok na náhradu pracovnej odmeny, ak nepracoval. Nariadením ustanovuje vláda SR výšku aj podmienky poskytovania pracovnej odmeny.

Odsúdený, ktorý sa nezaraduje do prác, sa začleňuje do rôznych osvetových i vzdelávacích činností, alebo mu príslušný ústav zabezpečí prehlbovať svoje zručnosti i záujmy prostredníctvom činností, ktoré sú upriamené predovšetkým na oblasť životného prostredia, činnosti, ktoré sa týkajú úpravy majetku v ústave a iné činnosti, ktoré sa realizujú v ústave a v jeho vonkajších priestoroch.

Odsúdený môže získať disciplinárnu odmenu, ak dlhší čas dosahoval pozitívne výsledky v rámci plnenia pracovných povinností, programe zaobchádzania, pri vykonávaní užitočných prác mimo ústavu, pri plnení povinností, ktoré sa týkajú celkového rozvoja jeho osobnosti poprípade za vykonanie príkladného skutku. Pod disciplinárnou odmenou rozumieme v zmysle § 50 ods. 3 ZoVTOS

- a) pochvala,
- b) mimoriadne povolenie návštevy,
- c) mimoriadne povolenie telefonického volania,
- d) povolenie prijatia balíka do hmotnosti piatich kilogramov,
- e) finančná odmena do výšky 70 eur,
- f) mimoriadne voľno na opustenie ústavu.

Odsúdený je taktiež poriadkovo zodpovedný aj za disciplinárne previnenie.

Pod poriadkovým previnením rozumieme porušenie i nesplnenie povinnosti poprípade zákazu v súlade so ZoVTOS, predpisov alebo ústavného poriadku. Je ním aj konanie, ktoré vykazuje znaky priestupku. Odsúdenému možno uložiť za poriadkové previnenie nasledovné disciplinárne tresty:

- a) pokarhanie,
- b) dvadsaťštyrihodinové umiestnenie v uzavretom oddiele (najviac na 14 dní),
- c) umiestnenie odsúdeného v uzavretom oddiele mimopracovného času (najviac na 20 dní),
- d) zákaz telefonovania (najviac na 3 mesiace),
- e) zákaz používania rádioprijímača, poprípade televízneho prijímača (najviac na 2 mesiace),
- f) zákaz maximálne 2 nákupov vecí osobnej potreby, potravín i iných vecí s výnimkou primárnych potrieb osobnej hygieny a korešpondencie
- g) prepadnutie vecí,
- h) umiestnenie do samoväzby (najviac na 14 dní).

Predtým ako sa uloží poriadkový trest sa objektívne zistí skutkový stav. Odsúdený má príležitosť sa k veci vyjadriť ešte pred uložením trestu. Jeho výpoveď resp. vyjadrenie sa uvedie na tlačive, ktoré následne odsúdený podpíše vlastnoručným podpisom. Ak by ho odmietol podpísať uvedie sa táto skutočnosť na tlačive aj s ďalšími potrebnými náležitosťami.⁵⁶ Poriadkový trest, ktorý sa uloží odsúdenému musí byť primeraný závažnosti spáchaného disciplinárneho previnenia, spôsobu jeho spáchania, jeho následkom, okolnostiam, za ktorých bolo spáchané, doterajšiemu postoju odsúdeného k plneniu povinností uložených týmto zákonom a aktuálnemu stavu

56 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*, Vydavateľstvo: WoltersKluwer, 2015, s. 86.

osobnosti odsúdeného. Disciplinárny trest, by sa mal uložiť odsúdenému do 30 dní odo dňa, keď sa o poriadkovom previnení dozvedel príslušník zboru, ktorý je disciplinárne kompetentný, avšak najneskôr do 1 roka od jeho spáchania. Príslušnému odsúdenému sa oznámi uložený poriadkový trest osobitne alebo pred kolektívom odsúdených. Od jeho uloženia je možné aj upustiť, napr. ak sa odsúdený priznal k poriadkovému previneniu, oľutoval svoje správanie a iné.⁵⁷

17.3 Výkon trestu odňatia slobody na doživotie

Oddiel doživotných trestov

Podľa § 78 PVTOS je účelom výkonu doživotného trestu najmä ochrana spoločnosti pred ďalšou trestnou činnosťou odsúdeného jeho izoláciou v ústave, usmerňovanie jeho správania v súlade s dobrými mravmi a stabilizácia psychického a fyzického stavu.⁵⁸

Tento oddiel sa zriaďuje v príslušnom ústave s maximálnym stupňom stráženia. Je izolovaný od iných priestorov, v ktorých sú ubytovaní odsúdení a je zabezpečený i bezpečnostným systémom. Odsúdený je v cele ubytovaný sám a väčšinou v nej aj pracuje. Návštevy sa realizujú bezkontaktným spôsobom a vždy za účasti príslušníka zboru. Poriadkové tresty i vychádzky sa realizujú osobitne od iných odsúdených.⁵⁹

Odsúdený na doživotný trest sa umiestňuje ihneď v diferenciacnej podskupine D1. Tento priestor tvoria jednomiestne cely i miestnosť, ktorá je určená na individuálne pohovory. Tieto cely môžu byť monitorované, ak o tom rozhodne riaditeľ príslušného ústavu. Druhou diferenciacnou podskupinou je D2, ktorú tvoria cely pre max. 4 osoby, miestnosť na individuálne pohovory, miestnosť na športovú, poprípadе záujmovú činnosť a miestnosť na kultúrno-osvetové činnosti.⁶⁰

Odsúdený, môže byť v priebehu výkonu trestu umiestnený v podskupine D1, ak práve vykonáva trest v diferenciacnej skupine A – B v maximálnom stupni stráženia alebo, ak nespĺňa podmienky, ktoré sú uvedené v § 78 ods. 6 PVTOS. Sú nimi dodržiavanie ústavného poriadku, plnenie programu zaobchádzania, a ak odsúdený začal vykazovať pozitívne zmeny k trestnej činnosti i k hodnotovému rozhl'adu. Ak odsúdený uvedené podmienky naopak spĺňa, môže byť po vykonaní 5 rokov svojho trestu umiestnený do podskupiny D2. Odsúdeného možno znovu umiestniť do D2 po 12 mesiacoch, ak nebol poriadkovo potrestaný. Diferenciačná podskupina D2 je typická zmiernením viacerých obmedzení výkonu doživotných trestov, predovšetkým zúčastňovať sa na rôznych aktivitách v ústave pod dozorom príslušníka zboru, možnosť kontaktu aj s inými odsúdenými v tejto podskupine, možnosť pohybu v ohraničenom priestore mimo cely a usporiadaním skupinových aktivít.⁶¹

Zaobchádzanie s odsúdenými, ktorí sú v oddiele doživotných trestov sa vykonáva odlišne pre diferenciacnú podskupinu D1 i D2. V podskupine D1 sa presadzujú len individuálne formy

57 KNÁPKOVÁ D. TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, s. 165.

58 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody

59 KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, s. 93.

60 RGR č. 33/2012 o zaobchádzaní s obvinenými a odsúdenými, ročník 2012.

61 Bližšie: Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vydáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody.

zaobchádzania a v podskupine D2 sa môžu realizovať skupinové aktivity, ale len pod dozorom príslušníka zboru. Pedagóg zakaždým pri posudzovaní programu zaobchádzania skúma oprávnenosť začlenenia odsúdeného do príslušnej podskupiny. Záver následne po prerokovaní predkladá riaditeľovi s návrhom na možné uskutočnenie zmeny v príslušnom zariadení.⁶²

Záver

Táto kapitola je zameraná na priblíženie špecifického druhu trestu, ktorým je trest odňatia slobody na doživotie a poskytuje základné praktické informácie, ktoré sa týkajú uvedenej problematiky. Doživotný trest môžeme chápať aj ako alternatívu k trestu smrti. V minulosti mal tento trest definitívne vylúčiť jednotlivcov, ktorí sa považovali za nebezpečných a nepolepšiteľných. Zo začiatku sa uprednostňovala osobná pomsta, takzvaná vendeta. V súčasnej dobe toto právo prislúcha predovšetkým štátu. Prijatím Listiny základných práv a slobôd sa definitívne ukončilo realizovanie absolútneho trestu. K 1. júlu 1990 bol absolútny trest zrušený v rámci Československej republiky. Nie každá krajina trest smrti zrušila. Bielorusko je jedinou krajinou v Európe, ktorá má zakotvený absolútny trest vo svojom právnom poriadku. Najviac sa vykonáva v Afrike, Ázii alebo v Strednej Amerike. Vo všeobecnej rovine som sa zaoberal aj platnou právnou úpravou doživotného trestu v zmysle konkrétnych ustanovení zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon. Predovšetkým som sa v tejto kapitole venoval fakultatívnemu i obligatórnemu („zásada trikrát a dost“) ukladaniu doživotného trestu. Doživotný trest je trestom, ktorý nie je časovo vymedzený, a preto si ho odsúdený odpykáva až do konca života. Ak odsúdený splní formálne podmienky, ktoré sú ustanovené zákonom môže po 25 rokoch požiadať o podmienené prepustenie z príslušného ústavu, v ktorom vykonáva svoj trest. Odsúdený môže tiež požiadať prezidenta kedykoľvek o udelenie milosti. Tiež som sa venoval výkonu trestu odňatia slobody, ktorý je významnou súčasťou trestného práva procesného. Pri treste odňatia slobody dochádza najmä k obmedzeniu určitých práv odsúdeného. Je to ten najzávažnejší zásah do ľudských práv príslušného odsúdeného. Zakázané je hlavne mučenie, ale aj ponižujúce i neľudské trestanie, poprípade zaobchádzanie s odsúdenými.

Pro futuro sa odborná verejnosť snaží o zmenu ustanovenia § 68 ods. 1 TZ, ktorý v zmysle novely č. 161/2018 Z. z. hovorí, že pri podmienenom prepustení súd určí skúšobnú dobu na jeden rok až sedem rokov; skúšobná doba sa začína podmieneným prepustením odsúdeného. Zároveň môže nariadiť probačný dohľad nad odsúdeným vo výmere do troch rokov a ustanoví mu primerané obmedzenia alebo povinnosti uvedené v § 51 ods. 3 a 4. Podmienené prepustenie je povinný podrobiť sa kontrole technickými prostriedkami, ak je takáto kontrola nariadená. Nariadiť kontrolu technickými prostriedkami možno, ak sú splnené podmienky podľa osobitného predpisu. Sú však názory na zmenu tohto ustanovenia tak, že pri podmienenom prepustení súd určí skúšobnú dobu na jeden rok až sedem rokov; to neplatí ak ide o podmienené prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody na doživotie, kedy súd určí skúšobnú dobu na sedem rokov až dvanásť rokov. Skúšobná doba sa začína podmieneným prepustením odsúdeného. Súd môže zároveň nariadiť probačný dohľad nad odsúdeným vo výmere do troch rokov a ustanoví mu primerané obmedzenia alebo povinnosti uvedené v § 51 ods. 3 a 4. Súd pri podmienenom prepustení odsúdeného z výkonu trestu doživotia zároveň nariadi probačný dohľad vo výmere do šiestich rokov a ustanoví

62 RGR č. 33/2012 o zaobchádzaní s obvinenými a odsúdenými, ročník 2012.

mu primerané obmedzenia alebo povinnosti uvedené v § 51 ods. 3 a 4. Podmienečne prepustený je povinný podrobiť sa kontrole technickými prostriedkami, ak je takáto kontrola nariadená. Nariadiť kontrolu technickými prostriedkami možno, ak sú splnené podmienky podľa osobitného predpisu. Toto ustanovenie by sa vzťahovalo aj na odsúdeného, ktorému bol uložený trest odňatia slobody na doživotie podľa § 34 ods. 8 alebo § 67 ods. 3 TZ.

Literatúra

Knižné publikácie

- ČENTĚŠ, J. a kol. 2012. *Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť*. 2. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2012, 864s., ISBN 978-80-89122-76-9.
- ČENTĚŠ, J. a kol. 2016. *Trestný zákon – Veľký komentár*. Vydavateľstvo: EUKÓDEX s. r. o., 2016, 959 s., ISBN 978-80-8155-066-9.
- FICO, R. 1998. *Trest smrti*, Bratislava: Kódexpress s. r. o., 1998, 112s., ISBN 80-967943-8-8.
- IMBERT, J. 1994. *Trest smrti*. Bratislava: Archa, 1994, 124s., ISBN 80-7115-064-9.
- IVOR, J. a kol. 2012. *Od zločinu k trestu (Sprievodca občana trestným konaním)*. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2012, 592s., ISBN 978-80-89447-76-3.
- KLÁTIK, J. a kol. 2018. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2018, 450 s., ISBN 978-80-7380-725-2.
- KNÁPKOVÁ D., TITTLOVÁ M. 2015. *Kompendium penológie*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2015, 124 s., ISBN 978-80-8168-282-7
- KNÁPKOVÁ D. TITTLOVÁ M. 2016. *Penológia*. Vydavateľstvo: Wolters Kluwer, 2016, 220s., ISBN 978-80-8168-524-8
- KOLEŠÁR, J. 2010. *Repetitórium trestného práva hmotného*. Vydavateľstvo: Slovenská akadémia vied, 2010, 158s., ISBN 978-80-224-1147-9.
- MADLIAK, J. a kol. 2015. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015, 458 s., ISBN 978-80-557-0800-3.

Zákony, vyhlášky, rozkazy

- Rozkaz generálneho riaditeľa („RGR“) Zboru väzenskej a justičnej stráže č. 33/2012 o zaobchádzaní s obvinenými a odsúdenými
- Rozkaz generálneho riaditeľa („RGR“) Zboru väzenskej a justičnej stráže č. 24/2012 o umiestňovaní a premiestňovaní obvinených do ústavov na výkon väzby a odsúdených do ústavov na výkon trestu odňatia slobody
- Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa ukladá Listina základných ľudských práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky
- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 368/2008 Z. z., ktorou sa vykonáva Poriadok výkonu trestu odňatia slobody
- Zákon č. 11/1918 Zb. o zriadení samostatného československého štátu
- Zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Internetové zdroje

- <https://www.amnesty.org/en/documents/act50/5740/2017/en/> (cit. 5.12.2018)
- http://www.vazen.sk/prava_vaznov (cit. 17.12.2018)

18. KONANIE O NÁVRAT MALOLETÉHO DO CUDZINY PRI NEOPRAVNENOM PREMIESTNENÍ ALEBO ZADRŽANÍ

Návratové konanie možno zaradiť pod jedno z najnáročnejších súdnych konaní. Súd rozhoduje v zákonom určenej lehote šiestich týždňov od podania návrhu. V konaní sa vyskytuje cudzí prvok, a to či zo strany subjektov konania, ako aj z dôvodu objasnenia obvyklého pobytu dieťaťa. Pre zachovanie práva konať vo svojom materinskom jazyku alebo jazyku, ktorému súd rozumie, bývajú do konania pribratí prekladatelia alebo tlmočníci. Súd, spravidla v krátkej lehote vykonávajú a nariaďujú znalecké dokazovanie, napríklad pre zistenie okolností eliminujúcich navrátenie maloletého do krajiny jeho obvyklého pobytu. Pojednávania vo veci spravidla prebiehajú celý deň, prípadne niekoľko dní po sebe. Súd pri rozhodovaní aplikujú medzinárodné zmluvy a právo EÚ. K obtiažnosti súdneho konania sa pridávajú aj časté dožiadania konajúceho súdu na orgány členského štátu obvyklého pobytu maloletého dieťaťa. Konania o návrat maloletého dieťaťa sú spravidla sprevádzané napätím medzi účastníkmi konania, emóciami a stresom. To kladie zvýšené požiadavky na odbornosť konajúceho sudcu, jeho životné a pracovné skúsenosti spojené aj s vedením pojednávania a určitý cit pre medzilidské vzťahy. Možno tak zhrnúť, že rozhodnutie vo veci do šiestich týždňov od podania návrhu sa môže v určitých prípadoch javiť ako problematické.

Z uvedených dôvodov vznikla potreba značnej špecializácie súdov pre návratové konanie. Podľa § 124 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok (ďalej tiež ako „CMP“) sú na území Slovenskej republiky príslušné rozhodovať tri sudy, a to Okresný súd Bratislava I pre obvody Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Trnave a Krajského súdu v Nitre, Okresný súd Banská Bystrica pre obvody Krajského súdu v Banskej Bystrici, Krajského súdu v Žiline a Krajského súdu v Trenčíne a Okresný súd Košice I. pre obvody Krajského súdu v Košiciach a Krajského súdu v Prešove. O príslušnosti odvolacieho súdu platí pravidlo funkčnej príslušnosti odvolacieho súdu, v obvode ktorého rozhoduje príslušný okresný súd. O odvolaniach teda rozhoduje Krajský súd v Bratislave, Krajský súd v Banskej Bystrici a Krajský súd v Košiciach.

V § 123 ods. 2 CMP je upravené pravidlo, že súd vykonáva dokazovanie len v rozsahu potrebnom pre zistenie skutočností, či došlo k neoprávnenému premiestneniu alebo zadržaniu maloletého dieťaťa a či nie sú dané dôvody, pre ktoré by maloleté dieťa nemalo byť navrátené.

Konanie o navrátenie dieťaťa podľa Dohovoru o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí bol prijatý 25.10.1980 v Haagu (ďalej tiež ako „dohovor“) nie je konaním o starostlivosti o maloletých. V konaní o navrátenie dieťaťa súd skúma iba skutočnosti rozhodujúce z hľadiska dohovoru a neprejednáva v celej šírke otázky, ktoré by zjavne mohli byť rozhodujúce v konaní o úpravu práv a povinností rodičov k maloletému dieťaťu (otázku schopností,

možností toho ktorého z rodičov starať sa o dieťa, jeho osobných kvalít, rodičovských návykov a pod.)¹

Navrhovateľa v konaní ťaží bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno v otázke obvyklého pobytu dieťaťa, že mu prislúchalo právo starostlivosti o maloleté dieťa, čo v sebe zahŕňa právo rozhodovať o mieste pobytu dieťaťa, že opatrovnícke právo skutočne vykonával, prípadne z akých dôvodov toto právo nevykonával, hoci mal o to záujem, a záujem dieťaťa na navrátení do krajiny obvyklého pobytu. Pre prípad potreby by mal ozrejmiť, aké opatrenia pre navrátenie dieťaťa (s odporcom) uskutočnil pre riadny výkon rodičovských práv oboch rodičov. Osoba, ktorá neoprávnene premiestnila maloleté dieťa musí na strane druhej tvrdiť a za účelom preukázania svojich tvrdení by mala preukázať, že dieťa nemalo obvyklý pobyt v krajine premiestnenia, navrhovateľovi neprislúchalo opatrovnícke právo a toto právo nevykonával v otázke určenia miesta pobytu dieťaťa, alebo že na trvalé premiestnenie dal výslovný, prípadne konkludentný súhlas, alebo sa s premiestnením zmieril. Ďalej môže tvrdiť, že sú dané okolnosti, ktoré eliminujú navrátenie maloletého do krajiny obvyklého pobytu podľa čl. 13 dohovoru.

Súd sa pri zisťovaní skutkového stavu a právnom posúdení veci musí zamerať v prvom rade na to, či od neoprávneného premiestnenia alebo zadržania neuplynul jeden rok. Po uplynutí jedného roka súd môže nariadiť návrat maloletého do krajiny obvyklého pobytu ak bude mať za dostatočne preukázané, že dieťa sa ani po roku strávenom na území Slovenskej republiky nezžilo s novým prostredím. Ďalej bude úlohou súdu zistiť, či navrhovateľ je nositeľom opatrovníckeho práva, v rámci ktorého je oprávnený rozhodovať o mieste pobytu maloletého dieťaťa, a to podľa práva pôvodného obvyklého pobytu dieťaťa. Za tým účelom musí súd prihliadnuť na hmotné právo cudzieho štátu v tejto otázke. Ak navrhovateľovi takéto právo svedčí, súd ďalej posudzuje otázku, či rodič opatrovnícke právo skutočne vykonával. Nesmie opomenúť, že dieťa v čase rozhodnutia súdu je mladšie ako šesťnásť rokov.

Keďže ide o otázku, v akom štáte a domácom prostredí bude dieťa vyrastať, nadväzovať hlbšie sociálne a rodinné väzby, mal by súd v najlepšom záujme dieťaťa poznať jeho názor. Súd by mal postupovať pri zisťovaní názoru maloletého dieťaťa opatrne, vzhľadom na jeho rozumovú, emocionálnu vyspelosť a vôľovú závislosť na jednom z rodičov. Na maloleté dieťa by však nemali byť kladené vysoké požiadavky, aby nenadobudlo dojem, že je to práve na ňom, ktorého z rodičov si vyberie. V zmysle čl. 4 CMP musí súd informovať dieťa o všetkých podstatných otázkach týkajúcich sa priebehu konania. Podľa § 116 CMP, ak sa to neprieči účelu konania, súd je povinný informovať o prebiehajúcom konaní maloletého, ktorý je s prihliadnutím na rozumovú a vôľovú vyspelosť schopný pochopiť jeho význam, a objasniť mu dôsledky súdneho rozhodnutia vo veci. Podľa § 38 CMP ak je účastníkom konania maloletý, ktorý je schopný vyjadriť samostatne svoj názor, súd na jeho názor prihliadne. Názor maloletého zisťuje súd spôsobom zodpovedajúcim jeho veku a vyspelosti. Podľa povahy veci zisťuje súd názor maloletého bez prítomnosti iných osôb. Dieťa ako plnohodnotný nositeľ práv a povinností musí byť v právnych vzťahoch plne rešpektované, a to nie ako ich objekt právnych vzťahov, ale ako ich subjekt, s garantovaním všetkých práv a právom chránených záujmov. Dieťa je považované za slabší subjekt, ktorému štát musí garantovať zvýšenú právnu ochranu. Uvedené má reflexiu tak v rovine hmotnoprávnej, ako aj v rovine procesnej. Najlepší záujem dieťaťa je primárnym kritériom pri rozhodovaní vo všetkých veciach, ktoré sa maloletého týkajú. Dieťa má právo byť informované o všetkých

1 Rozsudok Krajského súdu v Brne, sp. zn. 20Co 395/2009-254 zo dňa 01.09.2009

veciach, ktoré sa ho týkajú, má právo vyjadriť svoj názor a za tým účelom má právo byť vypočutý. V zásade to znamená záväzok vytvorenia optimálneho a vyváženého procesného priestoru pre realizáciu procesných práv dieťaťa, ktoré si vyžaduje osobitnú ochranu, na strane druhej rešpektovanie základných procesných oprávnení maloletých vo veciach, ktoré sa ich týkajú. Tieto východiská boli identifikované Európskym dohovorom o výkone práv detí z 25.01.1996 v čl. 3.² Je pritom potrebné rozlišovať procesnú spôsobilosť dieťaťa a právo dieťaťa vyjadriť svoj názor a výsluch dieťaťa ako dôkazný prostriedok. Dieťa spravidla vykonáva procesné úkony prostredníctvom kolízneho opatrovníka, ktorý ho zastupuje v konaní.³ V danom type je to práve kolízny opatrovník, prostredníctvom ktorého súd zisťuje názor maloletého dieťaťa na základe šetrenia. Ak túto skutočnosť súd opomenie vykonať, prípadne názor maloletého dieťaťa vyjadrený pri šetrení kolíznym opatrovníkom nezohľadní vo svojom rozhodnutí, poruší právo dieťaťa na spravodlivý proces. V tomto smere je však potrebné pomenovať najlepší záujem dieťaťa s najlepším záujmom dieťaťa. Názor maloletého dieťaťa totiž nemusí byť vždy v jeho záujme. Dieťa totiž nevie samo posúdiť, čo je pre neho najlepšie z objektívneho hľadiska. Prihliadnutie na záujem dieťaťa neznamená, že súd podľa názoru dieťaťa rozhodne. Súd je povinný sa s názorom maloletého dieťaťa vo svojom rozhodnutí zaoberať, nie je povinný však na vykonané dokazovanie na jeho názor prísť.

Z dohovoru vyplýva pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia, prostredníctvom ktorých sa každému dieťaťu zabezpečí možnosť uplatniť svoje práva zaručené týmto dohovorom (II. ÚS 47/97). Ak je účastníkom konania maloleté dieťa, súd môže jeho názor zisťovať, ak je s ohľadom na vek a rozumovú vyspelosť schopné samostatne ho vyjadriť, nielen jeho výsluchom na pojednávaní, ale aj prostredníctvom príslušného orgánu sociálnoprávnej ochrany detí. Je vecou súdu, ktorý zo spôsobov na zistenie názoru maloletého dieťaťa v konaní zvolí.⁴

Ústavný súd ČR v náleze zo dňa 4.11.2015 pod sp. zn. IV. ÚS 3900/14 vyslovil právny názor, podľa ktorého: „*Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. I. ÚS 3304/13 upozornil mimo iného na názor Výboru pre práva dieťaťa, podľa neho je „právo byť vypočutý jedným zo štyroch všeobecných princípov a jednou zo základných hodnôt Dohovoru o právach dieťaťa (§2). Rozsah „záležitostí, ktoré sa ho týkajú“, je nutné chápať široko, deti by mali byť vypočuté, vždy keď ich názor môže zlepšiť kvalitu rozhodnutia (§ 26–27). Nie je stanovený žiadny minimálny vekový limit pre to, keď je už dieťa schopné svoje názory. Naopak všetky štátne orgány by vždy mali najprv predpokladať, že dieťa toho schopné je, a tento predpoklad eventuálne najprv potom v konkrétnom prípade vyvrátiť (§ 20–21). Rozhodnutí, či má byť dieťa vypočuté osobne, alebo prostredníctvom zástupcu či príslušného orgánu, je na dieťati samotnom. Výbor odporúča, aby dieťaťu bola daná príležitosť k osobnému vypočutiu všade, kde je to len možné (§ 35). Pokiaľ už je vypočutie dieťaťa prevedené cez zástupcu, je nanajvýš dôležité, aby názory dieťaťa boli zástupcom tlmočené správne (§ 36). Spojenie v súlade s procedurálnymi pravidlami vnútroštátneho zákonodarstva*

2 Podľa čl.3 Európskeho dohovoru o výkone práv detí: „*Dieťa, ktoré je považované vnútroštátnym právom za dostatočne rozumovo vyspelé, v konaní pred justičným orgánom, ktoré sa ho týka, má a môže sa domáhať práva*
a) *obdržať všetky relevantné informácie,*
b) *byť konzultované a vyjadriť svoje názory,*
c) *byť informované o možných dôsledkoch konania v súlade s týmito názormi a o možných dôsledkoch akéhokoľvek rozhodnutia.*“

3 SMYČKOVÁ, R. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. Vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2017, s. 173–178.

4 Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Cdo 193/2007 zo dňa 13.09.2007

nie je možné vykladať tak, že by štátu umožňovalo obmedziť rozoberané právo dieťaťa byť vypočutý. Naopak ide o požiadavku, aby štáty dodržiavali pri vypočutí dieťaťa pravidla spravodlivého procesu. Pokiaľ dôjde k porušeniu procesných pravidiel, môže to byť dôvodom pre zrušenie daného rozhodnutia.“ (Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 3900/14 zo dňa 04.11.2015)

V konaní o návrat však súd nemôže rozhodovať len na základe názoru dieťaťa. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej tiež ako „ESLP“) v rozhodnutí Blaga proti Rumunsku uviedol, že „*pri hodnotení jednotlivých dôkazov z odôvodnenia vnútroštátneho rozhodnutia vyplynulo, že rozhodujúcim dôkazom pre odmietnutie návratu detí do krajiny ich obvyklého pobytu boli výpovede detí. Súd poznamenáva, že článok 13 ods. 2 Haagskeho dohovoru alebo jeho výklad podľa Vysvetľujúcej správy Elisy Pérez-Verovej neprikazuje, aby sudca automaticky súhlasil so želaním dieťaťa, a to aj v prípade, ak dieťa získalo dostatočný stupeň vyspelosti. Súd síce uznáva, že podľa Dohovoru sa má priznať význam námietkam dieťaťa, avšak výpoveď dieťaťa nesmie predstavovať veto v konaní, v ktorom sa rozhoduje o jeho návrate. Vnútroštátne súdy musia preto skúmať aj ďalšie hľadiská týkajúce sa okolností dieťaťa predtým, než využijú svoje právo odmietnuť nariadiť návrat dieťaťa.*“ (Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Blaga proti Rumunsku, sp. zn. 54443/10 zo dňa 01.10.2014)

Pre určenie spôsobu, akým by súd mal zisťovať názor maloletého dieťaťa sú podstatné jeho vek a vyspelosť. Dieťa ako ľudská bytosť sa od narodenia vyvíja, a to tak fyzicky, ako aj emocionálne a intelektuálne. Pre posúdenie kritérií pre vyjadrenie názoru dieťaťa budú rozhodujúce tri kľúčové oblasti súvisiace s vývojom dieťaťa: vnímanie, pamäť a reč.⁵ Súd by mal pri procesnom rozhodovaní o výsluchu maloletého skúmať, či názor maloletého je relevantný vzhľadom na vyššie uvedené kritériá. Za tým účelom si súd môže vyžiadať stanoviská rodičov, kolízneho opatrovníka, znalca, predškolského alebo školského zariadenia, ktoré dieťaťa navštevuje. Súd až potom môže posúdiť, či bude zisťovať názor maloletého priamo, alebo nepriamo, napríklad cez šetrenie kolízneho opatrovníka. Samozrejme je vylúčené, aby súd skúmal názor maloletého dieťaťa, ak nie sú objektívne dané kritéria jeho vekovej a rozumovej vyspelosti. V tom prípade súd pristúpi na zisťovanie názoru dieťaťa, alebo posúdi šetrenie kolízneho opatrovníka, ktorý je na komunikáciu s maloletými deťmi školený.

Ak súd pristúpi k priamemu zisťovaniu názoru maloletého, musí dbať na ochranu jeho psychického vývinu. Za tým účelom § 38 ods. 2 CMP umožňuje výsluch dieťaťa bez prítomnosti iných osôb. Podľa nášho názoru by však v záujme zachovania procesných práv dieťaťa mal byť pri výsluchu prítomný kolízny opatrovník, ktorý už s dieťaťom počas šetrenia prišiel do styku a pracoval. Treba si uvedomiť, že samotné zisťovanie názoru dieťaťa súdom bez prítomnosti iných osôb môže byť mimoriadne stresujúci zážitok. Preto sa javí ako vhodné, aby dieťa bolo v prítomnosti aspoň kolízneho opatrovníka, ktorého už pozná a ktorý spoločne s dieťaťom vstúpi do priestorov, kde sa bude jeho „výsluch“ uskutočňovať. Súd však názor maloletého môže zisťovať aj mimo pojednávania, v iných priestoroch ako je budova súdu. Nie je vylúčené, aby súd pristúpil k výsluchu dieťaťa v domácnosti, kde sa nachádza, prípadne v priestoroch školy. Súd musí pri zisťovaní názoru dieťaťa prihliadať na jeho rozumovú vyspelosť a podľa potreby prispôbiť spôsob výsluchu.

5 SMYČKOVÁ, R. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. Vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2017, s.176.

18.1 Preskúmanie rodinnej situácie s ohľadom na čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Pri rozhodovaní súdu o návrate maloletého dieťaťa do krajiny obvyklého pobytu musí súd, okrem okolností uvedených v predchádzajúcom texte, podrobiť skúmaniu aj rodinnú situáciu s ohľadom na čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zo dňa 4.11.1950 (ďalej tiež ako „EDĽP“). Aj keď táto podmienka nebola stanovená rozsudkom Veľkej komory ESĽP vo veci X vs. Lotyšsko č. 27853/09.

Uvedené konanie sa týkalo návratového konania, ktorého sa na Lotyšskom súde domáhal otec maloletého dieťaťa žijúci v Austrálii. Krajinou obvyklého pobytu maloletého dieťaťa bola Austrália. Matka opustila Austráliu s maloletou 3,5 ročnou dcérou bez súhlasu otca. Otcovstvo k maloletému dieťaťu bolo uznané austrálskym súdom, na základe čoho otec podal návrh na navrátenie maloletého dieťaťa do krajiny obvyklého pobytu. Súd prvého stupňa v Lotyšsku rozhodol o navrátení dieťaťa, pretože matka premiestnila maloleté dieťa bez súhlasu otca, teda protiprávne. V odvolaní matka, ako sťažovateľka pred ESĽP argumentovala tým, že nebola schopná sa vrátiť do Austrálie. Predložila vypracovaný psychologický posudok, v ktorom bolo uvedené, že v prípade okamžitého navrátenia dieťaťa bez matky môže dôjsť u dieťaťa k vzniku psychologickej traumy. Odvolací súd rozhodnutie súdu prvého stupňa potvrdil. Vo vzťahu k možnej existencii psychologickej traumy uviedol, že táto skutočnosť mu neprislúcha v konaní skúmať, pretože sa týka konania o opatrovníckom práve. Sťažovateľka pred ESĽP namietala, že rozhodnutím Lotyšských súdov došlo k zásahu do jej práva na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 EDĽP.

Podľa názoru ESĽP však Lotyšské sudy tým, že odmietli posúdiť tvrdenie sťažovateľky o vážnom nebezpečenstve, ktoré dieťaťu hrozilo návratom do Austrálie, porušili právo sťažovateľky podľa čl. 8 EDĽP. Súd poukázal na to, že dohovor a EDĽP nie je možné vykladať oddelene, ale naopak bez vzájomného konfliktu, pričom rozhodujúci je záujem maloletého dieťaťa. Podľa názoru súdu „... *súladná interpretácia Európskeho dohovoru a Haagskeho dohovoru môže byť dosiahnutá za predpokladu, že sú splnené dve nasledujúce podmienky. Po prvé, dožadovaným súdom musia byť vzaté do úvahy okolnosti spôsobilé vytvoriť výnimku k okamžitému návratu dieťaťa za aplikácie článkov 12, 13 a 20 Dohovoru, predovšetkým ak sú vznesené jedným z účastníkov konania. Tento súd v nadväznosti na to musí prijať rozhodnutie, ktoré je dostatočne odôvodnené v tomto bode za účelom umožniť Súdu overiť, či tieto otázky boli účinne preskúmané. Po druhé tieto okolnosti musia byť vyhodnotené vo svetle článku 8 Dohovoru. V dôsledku toho Súd zastáva názor, že článok 8 Dohovoru ukladá vnútroštátnym súdom osobitný procesný záväzok v tomto ohľade: pri posudzovaní žiadosti o návrat dieťaťa sudy musia nielen zvážiť preukázateľné tvrdenia o „vážnom nebezpečenstve“, ktoré dieťaťu hrozí v prípade návratu, ale musia tiež prijať rozhodnutie poskytujúc osobitné dôvody vo svetle okolností prípadu. Oboje, odmietnutie vziať do úvahy námietky k návratu spadajúce do znenia článku 12, 13 a 20 Haagskeho Dohovoru a nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia zamietajúce takéto námietky by bolo v rozpore s požiadavkami článku 8 Dohovoru a tiež s cieľom a účelom Haagskeho dohovoru. Je nevyhnutné náležité posúdenie takýchto tvrdení demonštrovaných v odôvodneniach vnútroštátnych súdov, ktoré nie je automatické a stereotypné, ale dostatočne rozpísané vo svetle výnimiek stanovených v Haagskom dohovore, ktoré musia byť interpretované striktné. Toto tiež umožní Súdu, ktorého úlohou nie je nahrádzať vnútroštátne sudy, uskutočniť európsku kontrolu, ktorá mu je zverená. Okrem toho, vzhľadom na to, že Preambula Haagskeho dohovoru zaisťuje návrat detí „do štátu ich obvyklého*

pobytu“, *súdy musia samy seba ubezpečiť, že v tejto krajine sú presvedčivo poskytnuté primerané záruky, a že v prípade známeho nebezpečenstva budú prijaté konkrétne opatrenia.*“⁶ EŠLP tak vyslovil právny názor, v zmysle ktorého eliminačné dôvody pre nenavrátenie dieťaťa je síce potrebné vykladať reštriktívne, avšak to neznamená povinnosť súdu sa s týmito dôvodmi náležite zaoberať, zistiť či sú dôvodné. Ak ich súd nebude považovať za relevantné, je povinný ich náležite odôvodniť tak po skutkovej, ako aj právnej stránke. Je neprípustné, aby súd len skonštatoval, že sa netýkajú konania o návrat, ako tomu bolo vo vyššie uvedenom prípade.

EŠLP pri svojom preskúvaní zameriaval svoju pozornosť na odôvodnenie rozhodnutí vnútroštátnych súdov, z ktorých musí byť jasné, akým spôsobom postupovali a na základe akých dôvodov rozhodli o nariadení, resp. nenariadení návratu.⁷

V prejednávacom prípade súd zaťažil vnútroštátne súdy povinnosťou zistiť skutkový stav aj z úradnej moci, keď vytkol odvolaciemu súdu, že pokiaľ boli dané pochybnosti o relevantnosti posudku predloženého matkou, mal zabezpečiť vypracovanie znaleckého posudku z vlastnej iniciatívy, aby tým potvrdil alebo vyvrátil existenciu vážneho nebezpečenstva. Poukazujeme na to, že tento záver však nie je možné vykladať izolovane, ale v súvislostiach konkrétneho prípadu. Kým matka v prvostupňovom konaní len tvrdila okolnosti o nebezpečenstve vzniku ujmy pre maloleté dieťa, ktoré nijako nepodložila, v odvolacom konaní už predložila posudok vypracovaný psychológom. Odvolací súd bol povinný sa s uvedeným posudkom náležite vysporiadať. V našich podmienkach to znamená, že súd nemôže len na základe tvrdení odporcu vykonať dokazovanie za účelom preukázania jeho tvrdení. Je potrebné, aby účastník konania produkoval sám dôkazy na podloženie svojich tvrdení, a až tie by mal súd podrobiť náležitému skúmaniu, pričom až vtedy nie je obmedzený len návrhom účastníkov konania. V tomto smere však pripúšťame možnosť, aby sa súd v individuálnych a odôvodnených prípadoch zaoberal tvrdeniami účastníkov konania a v tomto smere sám vykonal dokazovanie. Napríklad na základe šetrenia kolízneho opatrovníka sa súdu bude javiť, že matka a dieťa, ktoré premiestnila na územie Slovenskej republiky, boli v mieste obvyklého pobytu vystavené psychickému týraniu, ktoré však matka s vlastných dôvodov neuviedla alebo nevie preukázať (napr. podaním trestného oznámenia v krajine obvyklého pobytu dieťaťa a pod.). Vtedy sa javí ako vhodné, aby súd nariadil znalecké dokazovanie za účelom posúdenia, či dieťa trpí syndrómom týraného dieťaťa, napr. vo vzťahu k otcovi alebo k členom jeho rodiny.

V tomto smere je však možné poukázať aj na rovinu, či je súd oprávnený skúmať, že dieťa je vystavené psychickému alebo fyzickému týraniu, prípadne inej ujme v krajine, kde bolo premiestnené. Aj keď to priamo dohovor nezakotvuje a zrejme ide o otázku, ktorá by mala byť predmetom opatrovníckeho konania, nie je vylúčené, aby súd na túto okolnosť v konaní o návrat maloletého do cudziny pri neoprávnenom premiestnení alebo zadržaní prihliadol, resp. ju skúmal, pretože je to v najlepšom záujme dieťaťa. EŠLP v uvedenom rozhodnutí (síce v opačnom garde) vytkol vnútroštátnemu súdu, že bolo neprijateľné, aby súd rozhodol o neprípustnosti dôkazu z dôvodu, že sa týkal viac merita opatrovníckeho konania ako merita konania o návrat. Súd zdôraznil, že psychologický posudok upriamoval pozornosť na riziko vzniku vážnej psychickej traumy, ktorá bola priamo prepojená s najlepším záujmom dieťaťa. Hĺbkové a účinné preskúmanie skutkového

6 Pozri bližšie: §§ 106 až 108 rozsudku Veľkej komory EŠLP vo veci X vs. Lotyšsko č. 27853/09

7 PINOVÁ, M. 2014. *K rozsudku Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci X. v. Lotyšsko*. In. Justičná revue, roč. 66, č. 4, 2014, s. 539–547.

stavu s ohľadom na najlepší záujem dieťaťa vnútroštátny súd nenaznačuje zmenu pôsobnosti pri rozhodovaní vo veciach o otázkach rodičovskej zodpovednosti.⁸

ESLP ďalej zdôraznil, že potreba dodržania krátkych lehôt stanovených v dohovore, na ktorú sa krajský súd odvolával v odôvodnení svojho rozhodnutia, nezbavovala lotyšské orgány zodpovednosti vykonať účinné preskúmanie takéhoto tvrdenia (matky).⁹ Súd tak v ojedinelých prípadoch, môžu odôvodnene prekročiť hranicu 6 týždňov na rozhodnutie vo veci, a to práve za účelom posúdenia rodinných pomerov vo zmysle čl. 8 EDLP.

Rozhodnutím ESLP boli určené kritériá, podľa ktorých je súd pri rozhodovaní povinný skúmať, či navrátenie dieťaťa je v jeho najlepšom záujme. Za tým účelom by súd mal vykonať dokazovanie, ktoré nemusí byť zamerané len na zistenie skutočností predpokladaných dohovorom. Súd sa podľa povahy každého individuálneho prípadu mal zamerať aj na otázky, ktoré prioritne sú riešené v konaní o opatrovníckom práve (v našich podmienkach v konaní o úpravu práv a povinností k maloletým deťom), aby tým nedošlo k porušeniu práva na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 EDLP.

Na druhej strane možno poukázať na stanovisko disentujúcich sudcov ESLP vo veci *Phostira Efthymiou a Ribero Fernandes proti Portugalsku*, konkrétne sudcov Steiner a Sicilianos, ktorí sa odvolali na predchádzajúce rozhodnutie Veľkej komory ESLP vo veci *X. vs. Lotyšsko*, podľa ktorého čl. 13 dohovoru presne vymedzuje povahu vážneho nebezpečenstva, ktoré môže spočívať nie len vo fyzickej alebo psychickej ujme, ale aj v neznesiteľnej situácii. Avšak v zmysle čl. 8 EDLP ho nie je možné vykladať tak, že je spojené so všetkými nepríjemnosťami súvisiacimi s návratom. Výnimky v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. b) dohovoru sa týkajú len situácií, ktoré idú nad rámec toho, čo možno od dieťaťa rozumne očakávať, aby znieslo. Každý nútený návrat má určité negatívne následky na psychický stav dieťaťa, to však neznamená, že by návrat nemal byť uskutočnený. Pokiaľ by sme odmietli nariadenie návratu dieťaťa vždy, keď sa psychológ domnieva, že návrat bude mať na dieťa negatívny dopad, dohovor stratí svoj účel a význam.¹⁰ V judikatúre ESLP je však postupne badať striktnejšie posudzovanie prípadov vo svetle čl. 8 dohovoru. V rozhodnutí *K. J. proti Poľsku* sťažovateľ spolu so svojou manželkou boli poľskými občanmi, žili v Spojenom Kráľovstve. Z manželstva pochádzala dcéra, s ktorou matka odišla do Poľska a oznámila otcovi, že sa už nevráti. Maloletá bola vo veku troch rokov. Súd prvého stupňa v Poľsku v konaní o návrat ustanovil znalca – psychológa, aby zodpovedal na otázku, či premiestnenie dieťaťa do starostlivosti otca v spojení s odlúčením od matky naštrobí pocit bezpečia dieťaťa a či ovplyvní jeho emočný stav negatívnym spôsobom; alebo či odporúča, s ohľadom na psychický a fyzický vývoj dieťaťa, zverenie dieťaťa do starostlivosti otca v spojení s príkazom matky na jeho odovzdanie. Podľa znalca odlúčenie dcéry od matky by maloletej spôsobilo väčšiu emocionálnu ujmu ako to, že dcéra nebude mať denný kontakt so svojim otcom. U maloletej by bol narušený pocit bezpečia a stability. Vzhľadom na nízky vek maloletého dieťaťa znalec dospel k záveru, že v tom čase to bola matka, ktorá dokáže najlepšie uspokojiť potreby dieťaťa. Súd preto návrh otca zamietol a toto rozhodnutie odvolací súd potvrdil. ESLP vo svojom rozhodnutí uviedol, že matku ťažilo bremeno, aby preukázala tvrdenia o možných rizikách podľa čl. 13

8 Pozri stanoviská disentujúcich sudcov ESLP v rozhodnutí *X. vs. Lotyšsko*

9 Pozri stanoviská disentujúcich sudcov ESLP v rozhodnutí *X. vs. Lotyšsko*

10 FRIEDRICH, M. 2017. *Občianskoprávne únosy detí: dva kroky vzad, jeden vpred*. In: Bulletin slovenskej advokácie, roč. XXIII, č. 1–2, 2017, s. 15–25.

písm. b) dohovoru. Tento článok nezahŕňa všetky riziká pre dieťa, ktoré sú spojené s návratom, ale len tie, ktoré od dieťaťa nemožno požadovať, aby ich znieslo. Argumentácia vnútroštátnych súdov nepreukázala existenciu vážneho nebezpečenstva, pričom neprihliadli na časť posudku, ktorý pojednával o schopnosti maloletej rýchlo sa adaptovať na iné prostredie, o dobrom zdravotnom stave maloletej a jej citovej väzbe k obojmu rodičom, ako aj to, že Veľkú Britániu a Poľsko vnímala rovnocenne. Vnútroštátnym súdom bolo tiež vytknuté, že nevykladali eliminačné dôvody striktné, pričom v konaní sa zamerali na otázky ohľadne opatrovníckeho práva, ktoré nebolo predmetom konania. V rozhodnutí G. N. proti Poľsku ESLP rovnako dospel k názoru: „Súd osobitne zdôrazňuje, že ujma, na ktorú poukazuje článok 13 písm. b) Haagskeho dohovoru, nemôže vzniknúť len z odlúčenia dieťaťa od rodiča, ktorý dieťa uniesol alebo ho neoprávnene zadržáva. Odlúčenie, nech je pre dieťa akokoľvek zložité, automaticky nespĺňa test existencie vážneho nebezpečenstva.“¹¹

ESLP neskoršou judikatúrou po rozhodnutí X. vs. Lotyšsko čiastočne modifikoval dôvody, pre ktoré by nemal byť návrat nariadený. Z posledného rozhodnutia vyplýva, že súd je síce povinný zaoberať sa námietkou existencie ujmy dieťaťa v prípade jeho prípadného odlúčenia od matky, avšak to neznamená, že by súd na túto okolnosť mal výlučne prihliadať. Dohovor predpokladá, že ujma, ktorá dieťaťu hrozí v dôsledku prípadného odlúčenia od matky, je takého charakteru, ktoré musí maloleté dieťa uniesť. Je všeobecne daná premisa, že dieťa v prípade návratu do krajiny obvyklého pobytu, bez prípadného sprievodu rodiča únoscu, utrpí určitú ujmu. Táto skutočnosť podľa názoru súdu nemusí byť preukázaná znaleckým posudkom. Dieťa preto nemožno nenavrátiť len na základe toho, že matka nepredloží znalecký posudok v konaní, ktorý potvrdí vyššie uvedené skutočnosti, pretože tým by došlo k úplnému zmareniu akéhokoľvek únosového konania. Rozsudok vo veci X. vs. Lotyšsko ani takúto argumentáciu nepodporuje, naopak, je z neho zrejmé len to, že vnútroštátne súdy musia skúmať bližšie dôvody nenavrátania, vrátane časti opatrovníckeho konania, ako napr. sociálne pomery maloletého v mieste obvyklého pobytu. V čl. 13 písm. b) dohovoru sú vymedzené len také dôvody, ktoré nemožno od dieťaťa žiadať, aby unieslo. Nepostačuje preto, aby dieťaťu vznikla ujma v dôsledku odlúčenia od rodiča únoscu, ale v dôsledku pobytu v mieste obvyklého pobytu, prípadne z dôvodu na strane navrhovateľa. Tým však nie je vylúčené, v osobitných prípadoch, ak napr. dieťa trpí určitou duševnou alebo fyzickou poruchou a starostlivosť o neho zabezpečuje a zabezpečoval rodič únosca, aby dieťa nebolo z toho dôvodu navrátené. Ale aj o tejto skutočnosti možno vidieť prienik v premise smerujúcej k neznesiteľnej ujme dieťaťa vo vzťahu k navrhovateľovi, ktorí napríklad takúto starostlivosť nebude vedieť zabezpečiť, v prípade dojčat'a, nebude vedieť zabezpečiť dojčenie (do 1 roku dieťaťa). V súvislosti s nariaďovaním znaleckého posudku v uvedenej otázke zo strany súdu, by mal súd počítať s tým, že znaleckého skúmania by sa mal zúčastniť ako posudzovaný aj opustený rodič. Súd by však mal ale prihliadnuť na to, že tento rodič sa už dlhšiu dobu s maloletým dieťaťom nevidel, nebol s ním v dostatočnom kontakte, čo môže mať vplyv na závery znaleckého posudku. Javí sa ako vhodné, aby navrhovateľ mal bezprostredne pred vyhotovovaním úkonu znaleckej činnosti umožnený styk s maloletým dieťaťom aspoň niekoľko dní, aby si maloleté dieťa na neho pred vykonaním tohto úkonu privyklo. V súdnej praxi nie je zriedkavá situácia, kedy odporca predkladá súdu súkromné znalecké posudky, týkajúce sa existencie hrozby vzniku ujmy dieťaťa v prípade odlúčenia od rodiča únoscu. Tieto znalecké posudky však nemožno považovať po materiálnej stránke

11 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G. N. proti Poľsku, sp. zn. 2171/14 zo dňa 19.10.2016

za vierohodné, pokiaľ ich predmetom nie je celkové posúdenie pomerov vo vzťahu k obom rodičom. Rovnako ide o posudky, ktoré možno považovať ako účelový dôkaz, pretože je zrejmé, že v každom prípade odlúčenia dieťaťa od rodiča únoscu, s ktorým má dieťa bezprostredný kontakt, bude znalec logicky konštatovať riziko existencie určitej ujmy.

Z uvedených dôvodov by preto mali sudy starostlivo poznať obsah práva na rešpektovanie rodinného života, aby z ich strany nedochádzalo k vydávaniu rozhodnutí, ktoré nebude vyššie uvedené právo rešpektovať v návratových konaniach. ESĽP však napriek veľkému počtu sťažností, ktoré sa týkali porušenia práva na rodinný život, doteraz nevytvoril vo svojej rozhodovacej činnosti jednotnú definíciu tohto pojmu. Z viacerých rozhodnutí je možné vytipovať základné zásady, ktoré obsahovo napĺňajú pojem „rodinný život“.¹² Vo vzťahu k návratovému konaniu je relevantné, že podľa ESĽP rodinný život v čase, keď sa naň uplatňuje čl. 8 EDĽP musí reálne existovať, aj keď to neznamena, že každý len zamýšľaný rodinný život je úplne mimo rámca tohto článku.¹³ To korešponduje s obsahom, čo myslí dohovor a nariadenie Rady (ES) č. 2201/2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000 (ďalej tiež „nariadenie“) pod opatrovníckym právom.

Právo na rodinný život v sebe inkorporuje aj výkon rodičovských práv a povinností, ktoré zahŕňa aj otázku zverenia dieťaťa do výchovy jedného z rodičov.

ESĽP ďalej rozviedol, že štát má voči rodinnému zväzku väčšinou úlohy vyplývajúce z tzv. pozitívneho záväzku, to znamená, že jeho úlohou je podporovať a chrániť práva vyplývajúce z rodinného života a v prípade zásahu do nich musí preferovať záujmy detí.¹⁴ To odôvodňuje povinnosť súdu v rámci zásady oficiality zistiť úplne skutkový stav veci, teda aj existenciu eliminačných dôvodov pre nenávratenie dieťaťa do krajiny obvyklého pobytu, ako aj skúmanie, či návrat maloletého dieťaťa je v jeho najlepšom záujme. Na druhej strane však existuje právo rodiča a dieťaťa na rešpektovanie rodinného života, ktoré obsahuje tiež právo na prijatie opatrení smerujúcich k obnove ich spolužitia.¹⁵

Z uvedeného vyplýva, že právo na rodinný život má jednak ten rodič, ktorý dieťa neoprávnene premiestnil alebo zadržal, ako aj rodič, ktorému premiestnením alebo zadržaním vznikla ujma a domáha sa návratu dieťaťa v súdnom konaní.

Zásadnou otázkou je, či bola dodržaná spravodlivá rovnováha medzi súperiacimi záujmami dieťaťa, dvoch rodičov a verejného poriadku v rámci voľnej úvahy poskytnutej štátom v týchto otázkach. Najlepší záujem dieťaťa je hlavným kritériom s ohľadom na svoju povahu a závažnosť môže prevážiť nad záujmom rodičov.¹⁶ Záujmy dieťaťa sú dvojaké: udržať si väzby so svojou rodinnou, pokiaľ nie je preukázané, že je to nevhodné, a zároveň potreba sa rozvíjať v zdravom prostredí. Z pohľadu perspektívy osobného rozvoja bude závisieť od radu individuálnych okolností, najmä od veku a stupňa vyspelosti dieťaťa, prítomnosti či absencie rodičov v jeho

12 SVÁK, J. 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. zväzok. Bratislava: Eurokodex, 2011, s. 544.

13 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Abdulaziz, Cabales a Balkandali vs. Spojené kráľovstvo, sp. zn. 9214/80, 9473/81, 9474/81 zo dňa 28.05.1985

14 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Nielsen vs. Dánsko, sp. zn. 10929/84 zo dňa 28.11.1988

15 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Olsson vs. Švédsko, sp. zn. 10465/83 zo dňa 24.03.1988

16 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Neulinger a Shuruk vs. Švajčiarsko, sp. zn. 41615/07 zo dňa 06.07.2010

živote a jeho prostredí a zážitkoch. Najlepší záujem dieťaťa (jeho blaho) je potrebné posudzovať v každom jednotlivom prípade.¹⁷

Modelovým príkladom nesprávneho postupu súdu, ktorý nerešpektoval podmienky určené v rozhodnutí ESLP vo veci X. vs. Lotyšsko, sa zaoberal Ústavný súd SR v rozhodnutí IV. ÚS 100/2014. Ústavný súd vytkol krajskému súdu, že nezistil starostlivo skutkový stav s poukazom na najlepší záujem dieťaťa, ktoré určil ESLP vo svojej judikatúre. Poukázal na to, že lehota na vydanie rozhodnutia nemôže byť na úkor posúdenia vyššie uvedených skutočností. Nepostačuje, aby súdy skúmali len existenciu eliminačných dôvodov podľa čl. 13 a 20 dohovoru. Z posudzovaného prípadu vyberáme: *„Zo sťažnosti, ale i z vyžiadanej spisovej dokumentácie všeobecných súdov vyplýva, že sťažovateľka v 1. rade opakovanie žiadala o vykonanie znaleckého dokazovania znalcom z odboru detskej psychológie, ktorý by sa mal v posudku vyjadriť k otázke, či by nariadením návratu maloletým sťažovateľkám nebola spôsobená psychická ujma, resp. či a aké dôsledky by malo nariadenie návratu na psychiku maloletých. Všeobecné súdy na oboch stupňoch (okresný súd i krajský súd) vykonanie navrhovaného dôkazu zamietli. Ústavný súd rešpektuje právnu teóriu i praxou prezentovaný názor, v zmysle ktorého súd, ktorý má právomoc vo veci konať, má právomoc posúdiť aj to, či a aké dôkazy na zistenie skutkového stavu sú potrebné a akým spôsobom sa dôkaz zabezpečí, avšak zdôrazňuje, že ani v takomto prípade nemôže ísť o svojvoľný a neodôvodnený postup. Z citovaného rozhodnutia krajského súdu i z predloženej spisovej dokumentácie ústavný súd zistil, že všeobecné súdy skúmali ako možnú „hrozbu“ alebo „ujmu“, ktorá by maloletým sťažovateľkám prípadne mohla hroziť po nariadení ich návratu, výlučne 27 okolností týkajúce sa domáceho násillia, z ktorého sťažovateľka v 1. rade obvinila otca maloletých detí. Krajský súd konštatoval, že sťažovateľka v 1. rade neuniesla dôkazné bremeno — domáce násillie nebolo v konaní preukázané — a primerané opatrenia na zabezpečenie ochrany detí po ich návrate deklarované otcom považoval za adekvátne (primerané). Ústavný súd v tejto súvislosti ale zistil, že ide prevažne o opatrenia materiálnej povahy týkajúce sa napríklad zabezpečenia oddeleného bývania pre maloleté sťažovateľky a ich matku, potvrdenia o tom, že sťažovateľka má nárok na dávku zo sociálneho zabezpečenia, že maloleté sťažovateľky budú mať zabezpečenú školskú dochádzku atď. Podľa názoru ústavného súdu krajský súd neposkytol právam sťažovateľiek požadovanú ochranu, keď zameral svoju pozornosť výlučne na dokazovanie domáceho násillia v rodine a opomenul, že ujma, ktorá maloletým sťažovateľkám môže hroziť po nariadení ich návratu, môže byť i psychická zvlášť za situácie, keď matka avizovala možné nepriaznivé dôsledky už správami psychológa a opakovane navrhla vykonať k tejto otázke znalecké dokazovanie. V nadväznosti na uvedené ústavný súd považuje za žiaduce poukázať aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) v porovnateľných veciach, ako je vec sťažovateľiek, predovšetkým rozsudok ESLP č. 27853/09 z 26. 11. 2013 vo veci X v. Lotyšsko a v ňom citovanú ďalšiu judikatúru. Podľa názoru ústavného súdu sú vo vzťahu k druhej námietke sťažovateľiek aplikovateľné kľúčové právne názory ESLP vyjadrené vo veci X v. Lotyšsko. Krajský súd odmietol návrh sťažovateľky v 1. rade na nariadenie znaleckého dokazovania z odboru detskej psychológie napriek tomu, že predložené správy psychológa signalizovali možnosť vzniku psychickej traumy*

17 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Neulinger a Shuruk vs. Švajčiarsko, sp. zn. 41615/07 zo dňa 06.07.2010

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Šneersone a Kampanella vs. Taliansko, sp. zn. 14737/09 zo dňa 12.07.2011, ods. 85

(ujmy) nariadením návratu maloletých detí do Francúzskej republiky bez náležitého odôvodnenia. Pri rešpektovaní zásady prihliadania k „najlepšiemu záujmu dieťaťa“ mal krajský súd tvrdenie matky maloletých detí o možnosti vzniku psychickej ujmy náležite preskúmať, zohľadniť pri svojom rozhodovaní a následne posúdiť adekvátnosť „primeraných opatrení na ochranu“ navrhnutých otcom. Ústavný súd na základe uvedeného zastáva názor, že druhá námietka sťažovateľiek je opodstatnená a spolu s ďalšími námietkami (k tomu pozri ďalej) signalizuje možný záver o neprípustnom zásahu krajského súdu do základného práva sťažovateľiek podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Sťažovateľky tiež namietajú, že odvolací súd neprihliadal na dĺžku času, ktorý maloleté sťažovateľky strávili v Slovenskej republike, na ich adaptáciu, novonadobudnuté rodinné a sociálne väzby. Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia vo vzťahu k tejto (tretej) námietke uviedol: „V súvislosti s v odvolaní matky poukazovaním na dĺžku obdobia, počas ktorého sú maloleté deti na Slovenku, kde sa zadaptovali na nové prostredie a vytvorili si tu sociálne väzby je treba uviesť, že podľa názoru odvolacieho súdu ani táto skutočnosť nepostačuje na zabránenie návratu maloletých detí, pretože inak by ktorýkoľvek rodič, ktorý by svojvoľne uniesol alebo zadržoval dieťa, mohol zabraňovať uskutočneniu návratu jeho oddaľovaním (použitie rozhodnutia ESLP z 27. 04. 2010 v prípade *Levadna v. Ukrajina*, sťažnosť č. 7354/2010).“ Ústavný súd nespochybňuje názor krajského súdu, podľa ktorého dĺžka obdobia, počas ktorého sa maloleté sťažovateľky nachádzajú bez súhlasu ich otca v Slovenskej republike, nie je sama osebe dôvodom na nenaříadenie ich návratu. V posudzovanom prípade je ale potrebné čo najstarostlivejšie preskúmať skutkový stav a zohľadniť nielen samotnú dĺžku ich pobytu, ale tiež sociálne pomery, najmä to, kto zabezpečuje výživu a výchovu detí, aké sú vzájomné citové väzby medzi deťmi navzájom, ako aj medzi deťmi a osobami, ktoré zabezpečujú starostlivosť o ne, prípadne vzťahy so širšou rodinou, vek detí a stupeň ich vyspelosti, ich zdravotný stav, súrodenecké vzťahy, faktory psychologickkej povahy a pod. Podľa názoru ústavného súdu krajský súd v súvislosti s treťou námietkou sťažovateľiek nevyhodnotil dostatočne konkrétne okolnosti posudzovaného prípadu, keď naň reagoval zjavne len zjednodušenou všeobecnou úvahou, podľa ktorej ak by mal dôsledne skúmať, posudzovať a vyhodnocovať už uvedené faktory, mohol by „ktorýkoľvek rodič, ktorý by svojvoľne uniesol alebo zadržoval dieťa, zabraňovať uskutočneniu návratu jeho oddaľovaním“, čím mal na mysli najmä časovú náročnosť takéhoto skúmania a tiež možnosť „zneužitia“ tohto inštitútu rodičom – únoscom. S treťou námietkou súvisí i ďalšia (piata) námietka sťažovateľiek, podľa ktorej krajský súd pri posudzovaní dôvodov, ktoré by mohli eliminovať návrat maloletých sťažovateľiek, „nevychádzal zo starostlivo zisteného skutkového stavu“ a neprihliadal na „najlepší záujem dieťaťa“. Cieľom Haagskeho dohovoru je podľa jeho čl. 1 zabezpečiť okamžitý návrat detí, ktoré boli neoprávnene premiestnené do niektorého zmluvného štátu alebo sú v ňom zadržované, pretože to zodpovedá najlepšiemu záujmu dieťaťa. V ostatnom období sa v judikatúre ESLP vo veciach rodičovských únosov detí čoraz častejšie prejavuje názor, že „návrat dieťaťa nemá byť v prípadoch, keď je Haagsky dohovor aplikovateľný, nariadený automaticky alebo mechanicky a najlepší záujem dieťaťa musí byť posudzovaný v každom jednotlivom prípade a závisí od škály individuálnych okolností, konkrétne od veku a stupňa vyspelosti, prítomnosti alebo absencie rodičov, okolia a skúseností. Z procesného hľadiska má národný orgán konať na základe úplného preskúmania celkovej rodinnej situácie a faktorov materiálnej, emocionálnej, zdravotnej, psychologickkej a pod. povahy“ (rozsudok ESLP č. 41615/07, *Neulinger a Shuruk v. Švajčiarsko* zo 6. 7. 2010). Uvedené naznačuje, že ESLP vyžaduje preskúmanie najlepšieho záujmu dieťaťa v širšom kontexte ako len

vo vzťahu k posúdeniu, či nie sú dané okolnosti podľa čl. 13, resp. čl. 20 Haagskeho dohovoru, teda výnimky z povinnosti nariadiť návrat. Rozsah posudzovania najlepšieho záujmu dieťaťa a rozsah dokazovania, ktoré sú vyvoditeľné z aktuálnej judikatúry ESĽP, nebol v konaní a rozhodovaní krajského súdu podľa názoru ústavného súdu zohľadnený. Krajský súd nesplnil požiadavku čo najdôslednejšieho zisťovania skutkového stavu a hoci vykonal dokazovanie, jeho výsledky nezohľadnil pri posudzovaní najlepšieho záujmu dieťaťa v širšom kontexte. Ústavný súd na tomto základe zastáva názor, že aj tretia a piata námietka sťažovateliek sú opodstatnené. Ústavný súd, sumarizujúc dosiaľ uvedené, dospel k záveru, že v posudzovanej veci krajský súd pri zisťovaní skutkového stavu nezohľadnil požiadavky vyplývajúce z aktuálnej judikatúry ESĽP, ako i požiadavky na dôslednú ochranu práv maloletých a na tomto (podľa názoru ústavného súdu zjavne nedostatočnom) základe formuloval v napadnutom uznesení skutkové a právne závery, ktoré sú z ústavného hľadiska neakceptovateľné a neudržateľné a zároveň majú za následok porušenie základného práva sťažovateliek podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 dohovoru.¹⁸

Ak má súd v konaní o návrat skúmať aj iné skutočnosti ako v čl. 13 resp. čl. 20 dohovoru, dostáva sa judikatúra ESĽP, ako aj Ústavného súdu SR do rozporu s § 123 ods. 2 CMP, podľa ktorého sa má dokazovanie vzťahovať iba na otázky týkajúce sa protiprávneho premiestnenia alebo zadržania. V prípade, ak by sa súd striktne držal zákonného znenia a neprihliadol by na judikátorne závery ESĽP, je zrejmé, že tým nebude naplnená koncepcia starostlivého posúdenia skutkového stavu veci v širšom kontexte posúdenia najlepšieho záujmu dieťaťa. Súd by tak pri rozhodovaní bol vystavený riziku, že jeho rozhodnutie nemusí zodpovedať požiadavkám čl. 8 EĽP. Je potrebné však poukázať na to, že súd nemusí v každom prípade podrobovať zisťovanie skutkového stavu hĺbkovému skúmaniu pomerov rodičov, maloletého dieťaťa, tak ako to poňal vo svojich rozhodnutiach ESĽP. K takému postupu súd pristúpi len v prípade, ak z konkrétnych okolností prípadu vyplynie uvedená požiadavka, či už z vlastných zistení, napr. na základe oznámenia CIPC, šetrenia kolízneho opatrovníka, alebo na základe odôvodnených tvrdení účastníkov konania.

Možno konštatovať, že zákonodarca pri tvorbe právnej úpravy ustálenú judikatúru ESĽP nereflektoval, hoci mu v čase jej tvorby musela, resp. mala byť známa. Na základe toho sa súd rozhodujúci v návratovom konaní môže dostať do rozporu so súčasnou právnou úpravou. Je však súd oprávnený odkloniť sa od výslovného znenia zákona, aby tým zachoval základné právo účastníkov konania? V zmysle čl. 2 CMP je súd povinný každé ustanovenie tohto zákona vykladať v súlade s Ústavou SR, verejným poriadkom, princípmi, na ktorých spočíva tento zákon, s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky, ktoré majú prednosť pred zákonom, judikatúrou ESĽP, Súdneho dvora EÚ, a to s trvalým zreteľom na hodnoty, ktoré sú ním vyjadrené a chránené. Výklad tohto zákona nesmie protirečiť tomu, čo je v jeho slovách a vetách jasné a nepochybné. Tento článok síce súdu prikazuje vykladať procesnoprávne normy CMP v súlade s judikatúrou ESĽP. Tento výklad však nesmie protirečiť tomu, čo je v jeho slovách jasne vyjadrené. Ust. § 123 ods. 2 CMP je právnou normou, ktorú považujeme za jasnú a zrozumiteľnú, pretože hovorí o tom, že súd vykonáva dokazovanie len v rozsahu potrebnom na zistenie skutočností v ods. 1, t. j. či bolo premiestnenie alebo zadržanie dieťaťa neoprávnené a či je daný niektorý z dôvodov pre nenariadenie návratu maloletého. Tým zákonodarca zjavne myslel eliminačné dôvody podľa čl. 13 a čl. 20 dohovoru. Judikatúra však hovorí aj o potrebe skúmania iných dôvodov, ako sú uvedené

18 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 100/2014-94 zo dňa 23.05.2014

v čl. 13 a čl. 20 dohovoru, ak je to potrebné v najlepšom záujme dieťaťa pre zachovanie čl. 8 EDLP. Právna norma § 123 ods. 2 je podľa nášho názoru jasná a nie je možné z nej priamo vyvodit', že súd môže pristúpiť aj k inému, ako zákonom predpokladanému dokazovaniu. Preto nie je možné postupovať ani prostredníctvom čl. 3 ods. 1 CMP, prostredníctvom analógie, alebo prostredníctvom dotvárania práva podľa čl. 3 ods. 2 CMP. Je tomu tak z toho titulu, že oba prípady sa použijú len za predpokladu, že právna vec sa nedá prejednať a rozhodnúť na základe výslovného ustanovenia zákona, ktoré však v otázke dokazovania pri návratovom konaní upravené je (§ 123 ods. 2 CMP).

Ak súdy v návratovom konaní nezohľadnia ustálenú judikatúru ESĽP, prípadne Ústavného súdu SR, je možné skonštatovať, že porušia právo účastníka konania na spravodlivý proces, ako uzavrel Ústavný súd SR v spomenutom náleze IV. ÚS 100/2014.

Obsahom práva na spravodlivé súdne konanie je aj povinnosť súdov konať tak, aby pri rozhodovaní nedochádzalo k porušeniu zákonov a povinnosť súdov poskytovať ústavný výklad zákonov, aby nedochádzalo k porušovaniu ústavných princípov, ktoré sú neodmysliteľnou súčasťou právneho štátu. Ústavné princípy, ktoré sú súdy povinné dodržiavať vychádzajú z princípov a zásad zakotvených v medzinárodných dokumentoch, ku ktorým sa vyspelé právne štáty hlásia. Dodržiavanie ústavných princípov, ktoré sú odvodené od medzinárodných zásad možno subsumovať pod pojem právny štát. Jednoducho povedané, ak súdy nezabezpečujú dodržiavanie ústavných princípov, konajú v rozpore s princípom právneho štátu, pod ktorý možno zaradiť ďalší okruh princípov a zásad.

Šírka voľnej úvahy štátu je vo vyvíjajúcej sa precedenčnej doktríne štrasburských orgánov ochrany práva v priamej úmere s významom konkrétneho ľudského práva, resp. s rozsahom povinnosti štátu toto právo garantovať. Pomerne široký priestor pre voľnú úvahu majú štáty pri tých ľudských právach, ktoré sú zárukou uplatňovania systému ochrany ľudských práv. Medzi nimi je na prvom mieste čl. 6 EDLP, ktorý zaručuje právo na súdnu ochranu. Pri ňom ESĽP podáva výklad pojmov v ňom obsiahnutých zásadne extenzívnym spôsobom, čo zároveň znamená, že pomerne široká voľná úvaha štátu sa v tejto oblasti čiastočne zužuje, ale stále je dostatočne široká.¹⁹

Pre iný členský štát Rady Európy nevyplýva žiadna konkrétna povinnosť z rozhodnutia, ktoré sa ho priamo netýka, avšak v rámci všeobecnej povinnosti aplikovať dohovor v zhode s judikatúrou ESĽP sa očakáva, že budú svoj právny poriadok prispôbovať konkrétnym rozhodnutiam ESĽP.²⁰ Pokiaľ je dohovor a práva z neho plynúce „ústavným nástrojom Európskeho verejného poriadku“²¹, určenie hierarchie a vnútroštátnej záväznosti tak dohovoru samotného, ako aj judikatúry ESĽP, zostáva v kompetencii jednotlivých zmluvných strán. Výsledkom je značná rôznorodosť. V dôsledku rôznej ústavnej voľby v rámci jednotlivých zmluvných strán môže byť dohovor postavený na roveň práva ústavného (Rakúsko), môže sa nachádzať medzi ústavou a obyčajnými zákonmi (Francúzsko, Belgicko, Česká republika, Poľsko, Slovenská republika) alebo môže byť na úrovni obyčajných zákonov (Nemecko, Taliansko a iné). Určenie statusu dohovoru a jeho prevedenia v danom právnom poriadku býva určujúci pre status judikatúry ESĽP. Judikatúra ESĽP je vnútroštátnymi právnymi poriadkami vnímaná ako rozhodnutie medzinárodných orgánov. Jeho

19 SVÁK, J. 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. zväzok. Bratislava: Eurokodex, 2011, s. 191.

20 Tamže, s. 184

21 Pozri bližšie: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Bosphorus Hava Yollari Turzim ve Ticaret Anonim Sirketi proti Írsku*, sp. zn. 45036/98 zo dňa 30.06.2005, § 156

záväznosť či iné pôsobenie vo vnútroštátnom právnom poriadku býva podmienené druhou premennou: skutočnosťou, komu je dané rozhodnutie adresované, a to:

- a) rozhodnutie adresované konkrétnemu štátu v konkrétnej veci na jej vykonanie;
- b) rozhodnutie adresované rovnakému štátu v inej veci podobného typu;
- c) rozhodnutie adresované inému štátu v inej veci podobného typu.²²

Ad a): Výkon a záväznosť rozhodnutia tohto typu je možné dôvodiť z medzinárodného ako aj z vnútroštátneho práva. Okrem iného to vyplýva aj z čl. 46 ods. 1 EDLP, podľa ktorého: „*Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, v ktorých sú stranami.*“²³ Z citovaného ustanovenia je založená povinnosť zmluvného štátu jednak vykonať konkrétne rozhodnutie vo veci, ale aj vykonať nápravu s ohľadom na individuálnu situáciu.

Ad b): Druhá kategória sa týka situácie, keď sa jedná o rozsudok síce v inom prípade, ale voči rovnakému členskému štátu. Tu sa ESĽP od pôvodnej koncepcie konkrétneho porušovania dohovoru svojou rozhodovacou činnosťou, najmä pre množstvo porušení dohovoru, začal uberať cestou formulácie všeobecných záverov, aby tým dochádzalo k preventívnym opatreniam zo strany štátov a teda aby nedochádzalo k nárastu sťažností v obdobných veciach.²⁴ V prípadoch ako Broniowski proti Polsku²⁵, Lukenda proti Slovinsku²⁶ a iné už ESĽP neformuluje závery obmedzené na prejednávany prípad. Formuluje závery všeobecné. V nich konštatuje všeobecný rozpor právnej úpravy, ktorá bola základom rozhodnutia v konkrétnom prípade, s ustanoveniami dohovoru. Nová judikatúra ESĽP prenáša svoju pozornosť od konkrétneho prípadu ku štrukturálnym problémom, na ktoré poukazuje. Súd tak dáva členským štátom všeobecné doporučenia v oblasti prevencie, ktorá smeruje k zabráneniu opakovaných porušení dohovoru.²⁷

Ad c): Tretia kategória rozhodnutí ESĽP zahŕňa rozhodnutia adresované iným členským štátom v inej veci obdobného typu. Ide o situácie, keď ESĽP vyslovil v inom prípade adresovanom inému členskému štátu určitý právny názor, ktorý je však aplikovateľný na prejednávany prípad. V prípade tohto typu širšej záväznosti judikatúry je jedno, či obdobné rozhodnutie, ktorého závery je možné zovšeobecniť a aplikovať aj na kauzu posudzovanú, bolo vydané v konaní proti napr. Slovenskej republike alebo inej zmluvnej strane.²⁸

Pokiaľ judikatúra ESĽP vyslovuje jednoznačné závery o určitej otázke, sú týmito závermi viazané aj vnútroštátne súdy pri rozhodovaní. V prípade jej nerešpektovania hrozí, že rozhodnutia vnútroštátnych súdov, najmä súdu ústavného, ktorý v konaní o ústavnej sťažnosti môže napraviť ústavnú nekomformnosť právnej úpravy, budú vyhlásené za rozporné s čl. 6 ods. 1 EDLP.

22 BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. 2013. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 312.

23 čl. 46 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa zo dňa 2.9.1989

24 KUCBEL, D. *Mimoriadne dovolanie c/a právna istota: diplomová práca*. 2015, s. 45.

25 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Broniowski proti Polsku, sp. zn. 31443/96 zo dňa 22.06.2004

26 Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lukenda proti Slovinsku, sp. zn. 23032/02 zo dňa 06.10.2005

27 BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 315

28 Tamže, s. 316

Z pohľadu princípu právneho štátu a rešpektovania medzinárodných záväzkov sa nemožno však na tento postup spoliehať. Preto ak je tu judikatúra EŠLP, ktorú je možné použiť pri posudzovaní predmetnej otázky z pohľadu jej ústavnosti s čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a súladu s čl. 6 ods. 1 EDLP, sú vnútroštátne súdy povinné na ňu nielen prihliadať, ale aj vydať rozhodnutie, ktoré bude s touto judikatúrou v súlade. Inak hrozí zo strany Slovenskej republiky porušenie práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 EDLP.²⁹

Spolkový ústavný súd Nemecka vyslovil právny názor, podľa ktorého: „*K viazanosti zákonom a právom (článok 20 ods. 4 Základného zákona) patrí rovnako zohľadnenie, v rámci metodicky obhájitelného výkladu zákona, záruk poskytnutých Dohovorom a rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva. K porušeniu základných práv v spojení s princípom právneho štátu môže dôjsť nielen nezohľadnením rozhodnutí Európskeho súdu, ale tiež jeho schématickým vynútením, ktoré porušuje právo vyššej právnej sily. Zákonom, ktorým bol Dohovor inkorporovaný, vzniká povinnosť zohľadniť záruky poskytnuté Dohovorom a rozhodnutiami Európskeho súdu, ktorý pri najmenšom požaduje, aby k rozhodnutiam povolaný súd, príslušný správny úrad alebo zákonodarca vzali pri vytváraní svojej vôle odpovedajúce texty a judikáty.*“³⁰

18.2 Výklad vnútroštátneho práva v súlade s dohovorom

Podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy SR: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.*“³¹ V zmysle citovaného článku Ústavy SR majú medzinárodné zmluvy, ktoré poskytujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd prednosť pred zákonom. To znamená, že súdy pri rozhodovaní o základných právach, ktoré sú upravené v medzinárodných zmluvách, by mali na tieto medzinárodné zmluvy prihliadať a v prípade, ak je náš vnútroštátny predpis v rozpore s medzinárodnou zmluvou, je ich úlohou, aby prednostne aplikovali základné právo plynúce z medzinárodnej zmluvy. Predpokladom je, aby bolo toto právo dostatočne jasné a určité a aby príslušná medzinárodná zmluva zabezpečovala väčší rozsah ústavných práv a slobôd.³² Podľa Ústavného súdu SR: „*Citovaný čl. 46 ods. 1 ústavy je primárnou ústavnou bázou pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránou“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu. Zároveň je v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy možné domáhať sa práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou, a súčasne v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy majú príslušné medzinárodné zmluvy vrátane Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení*

29 Pozri bližšie: KUCBEL, D. *Mimoriadne dovolanie c/a právna istota: diplomová práca*. 2015, s. 46.

30 BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 318

31 čl. 154c ods. 1 ústavného zákona č. 460/1992 Zb Ústava Slovenskej republiky

32 KUCBEL, D. *Mimoriadne dovolanie c/a právna istota: diplomová práca*. 2015, s. 60

vyplýva, že Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov „práva na spravodlivé súdne konanie“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru, medzi ktoré patrí aj právo na prístup k súdu (*mutatis mutandis* I. ÚS 56/01)“³³

Všeobecné vnútroštátne súdy majú v podstate tri možnosti, ako pristúpiť k nekonzistentnosti zákona s dohovorom: môžu buď prijať výklad konformný s dohovorom, prípadne priamo aplikovať dohovor bez ohľadu na zákon alebo v konečnom dôsledku sa môžu obrátiť na Ústavný súd podľa § 128 písm. a) CMP.³⁴ Všeobecný súd je povinný vždy dbať na to, aby rozhodoval na základe ústavne súladnej normy, k čomu mu slúži spravidla ústavne konformný výklad, ale niekedy aj ultimatívna možnosť podať návrh na preskúmanie súladnosti právnej normy Ústavným súdom Slovenskej republiky. Ak však účastník konania odôvodneným spôsobom podnieti, aby všeobecný súd podal návrh ústavnému súdu na preskúmanie súladu aplikovanej normy s Ústavou Slovenskej republiky, má všeobecný súd v zásade tieto možnosti: a) buď vykonať ústavne konformný výklad právnej normy; b) alebo vysvetlí, prečo považuje bez ďalšieho právnu normu za ústavne súladnú; c) alebo sa stotožní s návrhom účastníka a podá vec ústavnému súdu. V tomto zmysle nemožno pod domnienkou (čl. 144 ods. 1 Ústavy SR) či pod dospením k záveru (§ 128 písm. a) CMP) rozumieť úplne voľnú úvahu súdu.³⁵

18.3 Zastúpenie maloletého dieťaťa

V zmysle § 126 CMP za maloletého koná súdom ustanovený opatrovník. Maloletý musí byť podľa zákona zastúpený z dôvodu, že nemá procesnú spôsobilosť (§ 68 CSP). Je logické, že maloleté dieťa nemôžu zastupovať v konaní rodičia (alebo iné osoby, ktorým svedčí opatrovnícke právo k maloletému dieťaťu), pretože vystupujú ako navzájom súperiaci účastníci konania, ktorí spravidla majú rozdielny záujem na obsahu súdneho rozhodnutia. V tomto prípade ide vo vzťahu k § 69 CSP o špeciálne ustanovenie, ktoré samostatne upravuje povinnosť zastúpenia dieťaťa procesným opatrovníkom. V prípade ustanovenia procesného opatrovníka nie je možné postupovať podľa § 71 CSP, ale primerane podľa špeciálneho ustanovenia § 117 CMP, podľa ktorého ak treba, aby za maloletého konal opatrovník, súd na návrh ustanoví za opatrovníka najmä blízku osobu maloletého, u ktorej je predpoklad, že bude konať v záujme maloletého, ak táto s ustanovením za opatrovníka súhlasí. Inak ustanoví za opatrovníka orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Napriek tomu, že procesného opatrovníka môže súd ustanoviť podľa § 117 CMP len na návrh, v tejto časti sa uvedené ustanovenie nepoužije, a to práve z dôvodu, že CMP v § 126 priamo ustanovuje, že za maloleté dieťa koná procesný opatrovník. Súd je z toho titulu povinný ustanoviť dieťaťu procesného opatrovníka aj bez návrhu.

33 Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 22/03 zo dňa 05.02.2003

34 BOBEK, M., KMEC, J. a kol. 2013. Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 100

35 KUCBEL, D. *Mimoriadne dovolanie c/a právna istota: diplomová práca*. 2015, s. 61

V otázke výberu osoby procesného opatrovníka sa nie je možné stotožniť so súčasnou právnou úpravou § 117 CMP, a to v postupe súdu, akým spôsobom má súd vybrať osobu opatrovníka. Súčasná právna úprava vôbec nereaguje na potreby súdnej praxe v návratovom konaní (ako aj v konaní vo veciach starostlivosti súdu o maloletých). Zákonodarca sa prostredníctvom novej právnej úpravy snažil docieľiť určitú zmenu oproti pôvodnej právnej úprave, avšak bez akejkoľvek logickej koncepcie na právnu prax. Naše skúmanie zameriame len na návratové konanie, kde sa nekonfortnosť právnej úpravy s potrebou súdnej praxe o to viac zvyrazňuje. V prvom rade si je potrebné uvedomiť, že uskutočnením neoprávneného premiestnenia alebo zadržania sa rodinné väzby medzi účastníkmi konania výrazne vyostrujú. Je logický predpoklad, že medzi najbližšie osoby možno zaradiť priamych ako aj nepriamych príbuzných oboch rodičov. Tí budú pochádzať či už zo strany otca, alebo matky. Blízke osoby maloletého dieťaťa budú spravidla ešte pred začatím súdneho konania stáť či už na jednej, alebo druhej strane. Len s ťažkosťou možno predpokladať, že tak budú konať v záujme maloletého, resp. budú viesť objektívne a nestranné posúdiť, čo je pre maloleté dieťa najlepšie. Nemožno predpokladať, že bude naplnená hypotéza ust. § 117 CMP, a to že takto zvolený procesný opatrovník bude konať v najlepšom záujme maloletého dieťaťa. Zákonodarca, obzvlášť v prípade konania o návrat, nezohľadnil pomerne krátku lehotu na rozhodnutie vo veci samej. Je zrejmé, že ak by súd mal najprv skúmať, ktorá z blízkych osôb je spôsobilá byť procesným opatrovníkom maloletého vrátane zabezpečenia jeho súhlasu, trvalo by to určitý čas. Predpokladáme, že by zisťovanie blízkej osoby na túto funkciu, vrátane potvrdenia jeho súhlasu, zabralo minimálne jeden týždeň, ak nie viac, čo pre súd v návratovom konaní predstavuje neprimerané skrátenie lehoty na rozhodnutie vo veci. Za ďalšiu zákonom zjavne nepredpokladanú skutočnosť možno považovať otázku, ako súd zistí spôsobilú blízku osobu maloletého dieťaťa na túto funkciu. Mal by súd dopytovať účastníkov konania, ktorí spravidla predložia sebe vyhovujúce návrhy blízkych osôb? Alebo by za tým účelom mal dopytovať príslušný úrad práce sociálnych vecí a rodiny, aby vykonal šetrenie, prípadne by mal súd využiť iný dostupný zdroj, alebo požiadať o súčinnosť iné orgány? Je viditeľné, že zákonodarca sa pri tvorbe právnej úpravy s týmto vonkoncom nezaoberal, resp. umelo sa snažil zmeniť už ustálenú rozhodovaciu prax, na úkor jej praktickosti v súdnom konaní. Preto nie je možné súhlasiť s názorom autorov v komentári k CMP, podľa ktorého: „*Obidva predpisy (Civilný sporový poriadok aj Civilný mimosporový poriadok) ako opatrovníka favorizujú osobu blízku tomu, komu sa opatrovník ustanovuje. Ide o logické riešenie, ktorého presadenie do praxe však už teraz (v prípade maloletých detí) spôsobuje aplikačné problémy. Súdny nie sú ochotné ustúpiť od doterajšej praxe, keď v konaniach starostlivosti o maloletých konštantne za kolízneho opatrovníka ustanovili orgány sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Hoci to ani v minulosti zákon nevyžadoval (obligatórne ustanovovať tento orgán), predsa len sa takáto prax zaužívala aj dnes – hoci zákonu priamo odporuje – nie sú ochotné rešpektovať § 117 CMP a v prvom rade zistiť, či neexistuje blízka osoba, ktorá by bola ochotná a schopná dieťa v konaní zastupovať a ktorej zastupovanie by dieťa preferovalo. Rovno uznesením ustanovujú za kolízneho opatrovníka úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ktorý v súčasnosti plní funkciu orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately). Takýto postup je právne neobhájiteľný. Zo stavby ustanovenia § 117 jednoznačne vyplýva kaskádovitá výberu osoby opatrovníka. Tomuto záveru nasvedčuje vetná konštrukcia („Inak ustanoví“) vylučujúca použitie druhej vety v prípade, že sa naplnia podmienky prvej vety..... Nemusí to byť nutne príbuzný dieťaťa. Pojem „blízka osoba“ je legálne definovaný v § 116 OZ. Podľa jeho znenia by pre dieťa okrem predkov v priamom rade (najmä starých rodičov) a súrodencov*

prichádzala do úvahy ako kolízny opatrovník aj iná osoba, ktorá je s dieťaťom v rodinnom alebo obdobnom vzťahu a ktorá by ujmu dieťaťa pociťovala ako vlastnú.“³⁶

Postup súdov pri automatickom ustanovovaní za procesného opatrovníka orgán sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately nie je podľa nás právne neobhájiteľný. Súdu musí byť v konaní o návrat od počiatku zrejmé, že vzhľadom na povahu konania nemožno predpokladať, že blízka osoba bude mať na veci nestranný záujem konať v záujme maloletého, nezávislý od subjektívneho záujmu rodičov. Súd na základe tohto vlastného zistenia môžu v záujme zachovania efektívnosti a hospodárnosti konania priamo postupovať podľa druhej vety § 117 CMP a môžu tak ustanoviť za opatrovníka orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Toto nazeranie je možné podoprieť aj o ustanovenie čl. 7 druhá veta CMP, podľa ktorého v záujme hospodárnosti konania a ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania môže súd upustiť od vykonania určitých úkonov alebo prispôbiť ich realizáciu tak, aby dosiahol spravodlivé rozhodnutie vo veci. Nemenej významný je fakt, že postup súdu je dlhodobo v tejto otázke ustálený, čo je akceptovateľné aj samotnými účastníkmi konania, ktorí sami často označujú príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny za kolízneho opatrovníka maloletého dieťaťa v konaní. Ak predsa len účastník konania navrhne sám blízku osobu za procesného opatrovníka a súd z vyššie uvedených dôvodov tomuto návrhu nevyhoví, mal by sa s touto skutočnosťou v odôvodnení svojho rozhodnutia (vo veci samej) dostatočne a zrozumiteľne vysporiadať.

18.4 Prijatie vhodných opatrení počas konania

V zmysle § 130 CMP je súd povinný aj bez návrhu prijať vhodné opatrenie smerujúce na zabezpečenie podmienok pre návrat maloletého. Súd môže rozhodnúť o dočasnej úprave styku navrhovateľa s maloletým. O prijatí opatrení rozhoduje bezodkladne, spravidla bez výsluchu účastníkov. Toto ustanovenie je v súvislosti s prijatím novej právnej úpravy sporné. V súdnej praxi momentálne prebieha diskurz o tom, či sa tým myslí povinnosť súdu zabezpečiť vhodné opatrenia v zmysle čl. 11 ods. 4 nariadenia, podľa ktorého súd nemôže odmietnuť návrat dieťaťa podľa čl. 13 písm. b) dohovoru ak sa preukáže, že sa vykonávali primerané opatrenia na zabezpečenie ochrany dieťaťa po jeho návrate. Súčasná právna prax sa spolu s autorom prikláňa k názoru, že v § 130 CMP sa nemyslí zabezpečenie primeraných opatrení podľa čl. 11 ods. 4 nariadenia. Tento právny názor vyplýva práve z § 130 ods. 3 CMP, podľa ktorého súd prijme vhodné opatrenia bezodkladne, spravidla bez výsluchu účastníkov. Súd však môže pristúpiť k zisťovaniu primeraných opatrení podľa čl. 11 ods. 4 nariadenia až v prípade, ak má bezpečne preukázané, že sú splnené podmienky podľa čl. 13 písm. b) dohovoru. K tomuto záveru súd však môže dospieť až pri rozhodovaní vo veci samej, po vykonanom dokazovaní a teda aj výsluchu účastníkov konania. Ak mal zákonodarca záujem na tom, aby súd mohol navrhovateľovi uložiť povinnosť na prijatie primeraných opatrení, mal túto skutočnosť uviesť, aj vzhľadom na vyššie uvedené, ako náležitosť obsahu výroku súdneho rozhodnutia vo veci samej, čo však neurobil. Obsahom ustanovenia § 130 CMP dospel k tomu, že súdy momentálne aplikujú uvedené ustanovenie len pri možnosti zabezpečenia konania.

36 SMYČKOVÁ, R. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. Vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2017, s. 454 a 455.

To znamená, že súd je v tomto smere oprávnený dočasne rozhodnúť o úprave styku s maloletým dieťaťom zo strany navrhovateľa, aby sa tým aspoň dočasne zabezpečil kontakt navrhovateľa s maloletým dieťaťom. Návratové konania často prebieha za takých okolností, keď sa dieťa s rodičom nevidelo niekoľko týždňov alebo mesiacov. Z toho dôvodu je nevyhnutné, zaisťiť zachovanie alebo obnovenie ich vzájomných vzťahov, ako aj výkon práva na styk. Ide však o dočasné opatrenie, ktoré neprejudikuje rozhodnutie vo veci samej a zároveň nie je pre súd pri rozhodovaní o merite veci relevantné.³⁷ Súd môže obom rodičom uložiť povinnosť, aby sa v problémových prípadoch styk realizoval za prítomnosti kolízneho opatrovníka. Spravidla je vhodné, aby sa styk s maloletým dieťaťom uskutočňoval za prítomnosti druhého rodiča (únoscú), aby nedošlo k situácii, že maloleté dieťa bude unesené navrhovateľom.

Ďalším opatrením súdu, ktoré prichádza v súvislosti s týmto ustanovením do úvahy (používané najmä v ČR), je uloženie zákazu rodičovi únoscovi na vycestovanie mimo územia štátu rozhodujúceho v návrtovom konaní, aby tým nedošlo k zmareniu súdneho konania. Problematické však je, akým spôsobom by malo byť toto neodkladné opatrenie kontrolované. Súd by mal v spolupráci s ústredným orgánom upovedomiť o tejto skutočnosti príslušné OR PZ, ktoré je oprávnené vykonávať kontrolu v domácnosti rodiča únoscú, či neopustil, alebo sa nehodlá upustiť územie Slovenskej republiky. Celkovo tu však narážame na problém, že Slovenská republika je súčasťou Schengenského priestoru, kde sa uplatňuje zásada voľného pohybu osôb a nevykonávajú sa kontroly pri opustení územia Slovenskej republiky do iného členského štátu.

Literatúra

- BOBEK, M. a kol. 2013. *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 296 s. ISBN 978-80-7400-460-5.
- BOBEK, M. a kol. 2013. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.
- SMYČKOVÁ, R. a kol. 2017. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2017. 1112 s. ISBN 978-80-89603-54-1.
- SVÁK, J. 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. zväzok. Bratislava: Eurokodex, 2011. 520 s. ISBN 978-80-89447-43-5.
- FRIEDRICH, M. 2017. *Občianskoprávne únosy detí: dva kroky vzad, jeden vpred*. In: Bulletin slovenskej advokácie, 2017, roč. XXIII, č. 1–2, 72 s. ISSN 1335-1079
- PINKOVÁ, M. 2014. *K rozsudku Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci X. v. Lotyšsko*. In: Justičná revue, 2014, roč. 66, č. 4, 145 s. ISSN 1335-6461
- KUCBEL, D. 2015. *Mimoriadne dovolanie c/a právna istota*: diplomová práca. Banská Bystrica: UMB, 2015. 68 s.

Dohovor o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí zo dňa 25.10.1980

Dohovor o právach dieťaťa zo dňa 20.11.1989

Zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších právnych predpisov

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb Ústava Slovenskej republiky

Nariadenie Rady (ES) č. 2201/2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000

37 SMYČKOVÁ, R. a kol. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. 1. Vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2017, s. 491.

Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších právnych predpisov
Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok
Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok
Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 119/2001 Z. z. o prijatí Dohovor o občian-
skoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí zo dňa 25.10.1980
Dôvodová správa k zákonu č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších právnych predpisov
Dôvodová správa k zákonu č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok
Dôvodová správa k zákonu č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 100/2014-94 zo dňa 23.05.2014
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Abdulaziz, Cabales a Balkandali vs. Spojené kráľovstvo,
sp. zn. 9214/80, 9473/81, 9474/81 zo dňa 28.05.1985
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Nielsen vs. Dánsko, sp. zn. 10929/84 zo dňa 28.11.1988
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Olsson vs. Švédsko, sp. zn. 10465/83 zo dňa 24.03.1988
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Neulinger a Shuruk vs. Švajčiarsko, sp. zn. 41615/07 zo
dňa 06.07.2010
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Neulinger a Shuruk vs. Švajčiarsko, sp. zn. 41615/07 zo
dňa 06.07.2010
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Šneersone a Kampanella vs. Taliansko, sp. zn. 14737/09
zo dňa 12.07.2011, ods. 85
Rozsudok Krajského súdu v Brne, sp. zn. 20Co 395/2009-254 zo dňa 01.09.2009
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Cdo 193/2007 zo dňa 13.09.2007
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 22/03 zo dňa 05.02.2003

ZÁVER

V dnešnom meniacom sa svete je poznanie jediným spoľahlivým útočiskom a primárnym zdrojom úspechu. S neustálym napredovaním spoločnosti vzrastá potreba zdokonaľovania a vzdelávania, čo súvisí s úrovňou vyspelosti danej spoločnosti. V súčasnosti sa akcentuje na zmysel poznatkovo-orientovanej spoločnosti založenej na inováciách a informáciách. Široká základňa vedomostí je nevyhnutným atribútom pre komplexné pochopenie situácií, ktoré sa modifikujú nepredvídateľným spôsobom vzhľadom na zmeny, ktoré prináša spoločenský pokrok. Spoločnosť stojí pred výzvou a je konfrontovaná s čoraz väčšou rôznosťou sociálnych situácií a kultúrnych kontextov. Vedomostný pilier, ktorý nadobúda jednotlivec počas života prostredníctvom procesov socializácie, edukácie je prepojený s formovaním sociálnej a kultúrnej identity, s vytváraním ľudskej podstaty a prijímaním zodpovednosti v societe. Umenie pochopiť okolitý svet záleží od sily úsudku a rozhodovania sa. Schopnosť jednotlivca byť súčasťou aktívneho pracovného trhu je podmienená jeho prispôbením a spôsobom prepájania jednotlivých typov vedomostí a zručností, či už máme na mysli napr. základné, technické vedomosti, alebo interpersonálne zručnosti. Vznik vedomostnej spoločnosti sa viaže na ekonomické a sociálne tendencie v zmysle globalizácie, zmeny tradičnej rodiny, demografických zmien. Vzdelaný človek je základom existencie a prosperity štátu, pretože dokáže zmýšľať kriticky a racionálne.

S rozvojom vedomostnej spoločnosti prichádzajú aj neprebádané tematiky, ktoré prináša samotná dynamizácia a taktiež kritický prístup k niektorým doposiaľ existujúcim teóriám. Publikácia s názvom „Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska II.“ poskytla nové, inovatívne pohľady na riešenie spoločensko-politických problémov, priblížila problematiku lokálnej fragmentácie, daňovej politiky, občianskej participácie, verejnej správy a pod.. Poslaním publikácie bolo poukázať na nové trendy a výzvy, ktorým musí spoločnosť čeliť a poskytnúť odpovede na aktuálne otázky, problémy a fungovanie v praxi v oblasti verejnej politiky, ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska.

(Footnotes)

- 1 V roku 2017 bolo do rozpočtov miest a obcí poukázaných 1,799 miliardy eur, čo bolo o cca 28 miliónov viac, ako sa predpokladalo.
- 2 Pod sociálne poistenie spadá: Starobné poistenie, Nemocenské poistenie, Invalidné poistenie, Poistenie v nezamestnanosti, Garančný fond, Rezervný fond, Úrazové poistenie.

MENNÝ A VECNÝ REGISTER

A

adhokracia 9, 27, 32–34

B

Banská Bystrica 10, 78, 98, 116, 119, 123, 124, 127–140, 158, 167, 175, 176, 273, 274, 277, 291

Barro, R. J. 76, 81

Birkinshaw, J. 30, 32, 34

Bolfíková, E. 31, 32

byrokracia 9, 27–34, 37–40

C

Crozier, M. 29, 30

Č

Čapková, S. 99, 120, 121

Čaplánová, A. 73, 80

D

daň z nehnuteľnosti 87–92, 101, 104, 108, 109, 114, 117

dialektika 16, 18, 20, 24

digitalizácia 9, 71, 113

diskriminácia 11, 67, 82, 83, 252, 253, 256, 263

Dobeš, M. 72, 76–78, 82

E

Ehrenberg, R. G. 144

efektívnosť 29, 31, 39, 40, 43, 44, 81, 95, 99, 120, 122, 130, 154, 215, 240, 241, 246, 308

ekonomická kríza 40, 76

Európska únia 90, 91, 102, 222, 223, 241

externality 79, 81

F

fiškálna decentralizácia 9, 59, 60, 86, 99, 100, 102, 115, 116

G

Gajdoš, P. 72

Galvasová, I. 43, 45, 51, 52

Gerrunell, N. 81

globalizácia 7, 237, 241, 311

Gouldner, A. W. 29

H

Hamel, G. 30, 31, 39

Heckman, J. J. 79, 81

HDP 72, 76, 83, 90, 240, 243

holokracia 34–40

Holeček, J. 43, 44

holón 34–36

Hsieh, T. 39

humánny kapitál 77, 78

I

inštitúcia 7, 9, 11, 15–22, 24–26, 67, 72, 79, 81, 82, 90, 91, 123, 125, 132, 144, 149, 171, 172, 236, 239, 244–246, 252, 256–258, 264, 265

J

Jandourek, J. 72

K

kauzalita 21, 22, 86, 98, 119

Kendrick, J. W. 80

Koestler, A. 34

konkurencia 75, 238, 239, 242

L

lokálna demokracia 10, 42, 171, 172, 174, 183

lokálna fragmentácia 9, 57, 64, 66, 70, 311

Ľ

ľudský kapitál 7, 9, 71–83

M

Macron, E. 222

Mahroum, S. 74

marketingové prístupy 10, 236, 238, 241, 245

Maršíková, K. 76

meritokracia 9, 27, 32–34

Merton, R. K. 29, 30, 260

miestna daň 9, 86–89, 91–93, 95, 98–106, 108–111, 113, 115–117, 119, 139, 206

miestna samospráva 9, 10, 57, 60, 63, 66, 69, 70, 87, 92, 93, 99, 100, 102, 103, 116, 119–124, 129, 130, 132, 133, 149, 171–175, 183, 185, 194, 197, 198, 205, 213, 218
 miestny rozvoj 123, 124
 minimálna mzda 10, 93, 222–233
 mladí ľudia 10, 166, 167, 171, 173–175, 183, 233, 252, 253, 255
 moc 9, 15, 17, 19–23, 25–31, 50, 93, 100, 102, 103, 123, 144, 171–173, 183, 185–187, 191, 205, 222, 241, 244, 257, 260, 263–265, 268–270, 274, 296
 municipality 42, 48, 67–69, 98, 101, 103, 116, 198

N

násilie 11, 15, 18–20, 22, 25, 252, 256–258, 260, 262–266, 268, 272, 275, 286, 300
 negatívne aspekty 28, 32, 60, 63, 67, 68
 nezamestnanosť 76–78, 82, 224, 226, 227, 230, 232, 257, 311
 normotvorba 103

O

obec 9, 10, 42, 43–54, 57–70, 86–89, 91–96, 98–107, 113, 115–117, 119, 121–127, 129, 130, 132, 140, 141, 145, 150, 157, 159–161, 163, 164, 172, 174, 175, 190, 193, 195, 197–211, 214–218, 253
 odňatie slobody 11, 193, 200, 205, 211, 212, 217, 268–270, 271–282, 284, 286, 288–290
 orgány mesta 127, 131, 147, 150

P

participácia 9, 10, 67, 81, 94, 122, 131, 143–145, 149–151, 153–155, 157, 158, 168, 169, 171, 174, 188, 193, 311
 participatívny rozpočet 153–155
 politická racionalita 16, 19, 22, 24
 Pomahač, R. 28
 primátor 10, 51, 66, 69, 91, 119, 123–125, 127–130, 132–136, 140, 141, 147–150, 153, 157–166, 168, 169, 171, 172, 174–183, 185, 193, 195, 210–212

R

regionálna ekonomika 42, 52
 reliabilita 79
 Ridderstråle 32, 34
 Robertson, B. J. 35–38

S

Sanders, J. R. 76
 Selznick, P. 29
 Simon, H. A. 29

smart city 94
 sociálna práca 9, 11, 251, 252, 255, 265, 286
 sociálny kapitál 72, 77, 78
 Stinchcombe, A. L. 29
 starosta 49, 51, 65, 66, 69, 91–95, 116, 152, 157–164, 166, 172, 174, 175, 177, 185, 193–195, 198, 199, 200, 204, 206–214, 216–218
 strategické dokumenty 119, 123, 124, 126, 128, 132, 140, 141
 súkromný sektor 10, 91, 236, 245, 246
 Swianiewicz, P. 57

T

Tocqueville, A. 145
 trest smrti 269–273, 289

U

Udy, S. H. 29

Ú

územná samospráva 9, 86, 87, 92–96, 98–100, 102, 172, 173, 197, 201, 203, 210

V

väčšinový volebný systém 147, 159, 185–188, 190, 192, 195, 214
 verejná správa 11, 122, 132, 140, 141, 172, 239, 244, 245
 verejný blahobyt 239, 242, 244
 verejný sektor 83, 98, 120, 229, 236, 242, 245, 246, vyšší územný celok 185, 198, 203

W

Weber, M. 15–17, 19, 22, 28–30

Z

Zappos (spoločnosť) 38–40
 Zanini, M. 30, 31, 39
 Zartman, I. W. 58
 zákonnosť 9, 48, 86, 94–96, 203, 215, 271
 Zvolen 10, 78, 116, 119, 123–140, 144–154, 157, 158, 160, 161, 164–169

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

PhDr. Natália Kováčová Ph.D., et al.

Autorský kolektív:

Doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D., Doc. Ing. Ján Králik, CSc., Doc. Ing. Katarína Liptáková, Ph.D., Doc. PhDr. Rastislav Kazanský, Ph.D. MBA, Doc. JUDr. Jaroslav Klátik, Ph.D., Mgr. Dominika Cevárová, PhDr., Natália Kováčová, Ph.D., PhDr. Zuzana Kulašiková, Ph.D., Mgr. Simona Kováčová, Ph.D., PhDr. Eleonóra Kováčová, Ph.D., Ing. Jozef Krnáč, Ph.D., Ing. Zuzana Skorková, Ph.D., Ing. Natália Tarišková, Ph.D., PhDr. Hermína Mareková, Ph.D., PhDr. Michal Imrovič, Ph.D., JUDr. Lucia Kuchelová

Vydalo MSD, Brno

Náklad 200 kusov

Vydanie prvé, 2019

Výroba: MSD, spol. s r. o., Minská 103, Brno 616 00, Česká republika

ISBN 978-80-7392-325-9