

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS  
FAKULTA VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY



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

**ANALÝZY A NÁVRHY**

**Zborník z virtuálnej vedeckej konferencie**

Sládkovičovo, 2021

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

### **Analýzy a návrhy**

Zborník vedeckých prác z virtuálnej medzinárodnej vedeckej konferencie,  
ktorá sa konala 4. 2. 2021

Editor: **PhDr. Natália Kováčová, PhD.**

Recenzenti: **doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.**  
**doc. Ing. Dušan Masár, PhD.**

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

© Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

**ISBN: 978-80-8167-080-0**

# Obsah

---

<b>Reflexie praxe športového hnutia pri plnení úloh orgánov verejnej správy</b> Gábor ASVÁNYI – Patrik HRBEK – Anton SIEKEL – Zuzana VODÁČKOVÁ .....	5
<b>Výzvy verejnej a kultúrnej diplomacie v období koronakrízy</b> Michaela ČIEFOVÁ .....	20
<b>Vládní selhání a (ne)efektivnost veřejného sektoru v české republice</b> Jiří DUŠEK .....	29
<b>Zmluvné teórie vzniku štátu</b> Tatiana GMTROVÁ .....	44
<b>Ochrana vlka dravého ako súčasť environmentálnej diplomacie – – prípad slovenskej republiky</b> Barbora JANUBOVÁ .....	55
<b>Participácia slovenských miest a obcí v kontexte otázky implementácie európskeho ekologického dohovoru na lokálnej úrovni</b> Róbert KIRÁLY .....	68
<b>Zamyslenie na tému reflexia - hlavná metóda spoločenských vied</b> Zuzana KULAŠIKOVÁ .....	80
<b>Reflexia socio-ekonomických zmien v spoločnosti 15 rokov od vstupu Slovenska do Európskej únie</b> Daniela MALIŠOVÁ – Jana PECNÍKOVÁ .....	87
<b>Criminal liability as a part of compliance management and legal compliance in the Slovak republic</b> Milena NOSKOVÁ .....	99
<b>Protection of whistleblowers as a part of compliance management and legal compliance in the Slovak republic</b> Milena NOSKOVÁ .....	110
<b>Aktuálne perspektívy družstva ako osobitnej právnej formy podnikania</b> Štefan PALATICKÝ – Klaus DERPMMANN .....	119
<b>Akceptace bezpečnosti v bezpečnostním systému České republiky</b> Jaroslav SLEPECKÝ – Josef KRŮHA .....	130

<b>Športová politika na Slovensku</b>	
Jakub ROSINA .....	137
<b>Sociálna služba komunitné centrum s jej udržalnosť v oblasti financovania a kvality</b>	
Martina SERVANSKÁ .....	147
<b>Nebezpečenstvo byrokracie v praxi</b>	
Marek VICIAN .....	156

# REFLEXIE PRAXE ŠPORTOVÉHO HNUTIA PRI PLNENÍ ÚLOH ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

## REFLECTIONS ON THE PRACTICE OF THE SPORTS MOVEMENT IN FULFILLING THE TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

---

**Gábor ASVÁNYI<sup>1</sup> – Patrik HRBEK<sup>2</sup> – Anton SIEKEL<sup>3</sup> – Zuzana VODÁČKOVÁ<sup>4</sup>**

**Abstrakt:** V nasledujúcom texte predstavujeme plnenie funkcií mimovládnych neziskových organizácií (MNO) v sektore športu v úlohách orgánov verejnej správy, čím zdôrazňujeme legitímnosť a nevyhnutnosť mimovládneho neziskového sektora v rámci občianskej spoločnosti pre výkon a správu vecí verejných v Slovenskej republike. Zaoberáme sa tiež otázkou súčasného nazerania na športové organizácie, analyzujeme ich osobitné a špecifické úlohy v občianskej spoločnosti a snažíme sa odpovedať na otázku ich významu a postavenia v spoločnosti.

V súvislosti so základnými zákonnými úlohami verejných inštitúcií, dôvodoch potreby vstupu MNO do plnenia ich úloh, spôsobu riešenia úloh MNO, zároveň finančného a nefinančného krytia týchto služieb zo strany MNO pre verejné inštitúcie v texte postupne približujeme štruktúru MNO v sektore športu, základné právne predpisy a exekutívu v tomto sektore v štátnych, ako aj samosprávnych orgánoch.

Postupne v práci prezentujeme jednotlivé úlohy, v ktorých MNO v sektore športu spolupracujú, často dopĺňajú alebo až nahrádzajú rôzne funkcie orgánov štátnej správy. MNO často dopĺňajú alebo nahrádzajú taktiež niektoré funkcie samosprávy v za-

---

1 Mgr. Gábor Asványi, MBA, Slovenský olympijský a športový výbor, [asvanyi@olympic.sk](mailto:asvanyi@olympic.sk)

2 JUDr. Patrik Hrbek, Slovenský olympijský a športový výbor, [hrbek@olympic.sk](mailto:hrbek@olympic.sk)

3 Ing. Anton Siekel, Slovenský olympijský a športový výbor, [siekel@olympic.sk](mailto:siekel@olympic.sk)

4 Ing. Zuzana Vodáčková, Slovenský olympijský a športový výbor, [vodackova@olympic.sk](mailto:vodackova@olympic.sk)

bezpečovaní pohybových aktivít pre obyvateľov obcí, miest a samosprávnych krajov. MNO v sektore športu tak významne napomáhajú aktivácii a popularizácii zdravého životného štýlu v spoločnosti. Práve súčasná kríza spôsobená vírusom nás vyzýva, aby sme sa zaoberali prioritami súvisiacimi so zdravím, odolnosťou voči chorobám a fyzickou zdatnosťou, čomu významne napomáhajú práve aktivity a činnosť MNO.

V závere jednotlivých bodov predstavujeme ucelené návrhy na zvýšenie efektivity spolupráce MNO s verejnou správou v záujme efektívnejšej verejnej politiky a zdravšieho obyvateľstva v Slovenskej republike.

**Kľúčové slová:** šport, športové hnutie, mimovládne neziskové organizácie, štátna správa, samospráva.

**Abstract:** In the following text, we present the functions of non-profit and non-governmental organizations (NGOs) from the sports sector in performing the tasks of public administration bodies, thus emphasizing the legitimacy and necessity of the non-governmental and non-profit sector in the civil society for performance and governance of public matters in the Slovak Republic. We also deal with the issue of the current view of sports organizations, analyse their special and specific roles in civil society and try to answer the question of their importance and position in the society.

With regard to the basic statutory roles of public institutions, the reasons for the need of NGOs to enter into performing their tasks, the way the tasks of NGOs are carried out, as well as financial and non-financial coverage of these services by NGOs for public institutions, we uncover the structure of NGOs in the sports sector, basic legal regulations and the executive bodies of this sector in governmental authorities as well as self-governing regional authorities. Gradually, in the paper we present individual tasks in which NGOs in the sports sector cooperate, often supplement or even replace various functions of the state administration bodies. NGOs often supplement or replace some functions of self-government in ensuring physical activities for the residents of municipalities, cities and self-governing regions. NGOs in the sports sector thus significantly help to activate and popularize a healthy lifestyle in society. It is the current crisis caused by the Covid-19 pandemic that forces us to address the priorities related to health, disease resistance and physical fitness, in which activities of NGOs provide significant support.

At the end of the individual sections, we present comprehensive proposals to increase the effectiveness of cooperation between NGOs and public administration in the interest of a more effective public policy and a healthier population in the Slovak Republic.

**Key words:** *sport, sports movement, non-governmental and non-profit organizations, state administration, self-government.*

## **ŠTRUKTÚRA MIMOVLÁDNYCH NEZISKOVÝCH ORGANIZÁCIÍ V SEKTORE ŠPORTU**

Slovenské športové hnutie v sektore športu tvoria nasledujúce mimovládnej neziskové organizácie (MNO) :

- **Národné športové organizácie**

Od roku 2018 existuje strešná organizácia slovenského športového hnutia, ktorou je Slovenský olympijský a športový výbor (SOŠV, predtým SOV), v rámci ktorého sú združené takmer všetky národné športové zväzy, národné športové organizácie a ďalšie športové organizácie. Šport zdravotne znevýhodnených je organizačne pod gesciou Slovenského paralympijského výboru (SPV), Slovenského zväzu telesne postihnutých športovcov, Slovenskej asociácie zrakovo postihnutých športovcov, Slovenského zväzu športovcov s mentálnym postihnutím, Deaflympijského výboru Slovenska a Special Olympics Slovakia. Rozvoj univerzitného športu má na starosti Slovenská asociácia univerzitného športu a rozvoj školského športu Slovenská asociácia športu na školách.

- **Národné športové zväzy**

Ide o 69 národných športových zväzoch podľa zákona č. 440/2015 Z. z. o športe, ktoré uznal štát, a ktoré rozvíjajú 73 uznaných športov. Okrem toho existuje ďalších približne 35 štátom zatiaľ neuznaných športov, ktoré majú rovnako svoje riadiace národné športové zväzy. Najväčším národným športovým zväzom je Slovenský futbalový zväz, najpopulárnejším športom v SR i pre úspechy na MS je ľadový hokej, ktorý zastrešuje Slovenský zväz ľadového hokeja.

- **Športové kluby, športové družstvá, športové oddiely a telovýchovné jednoty**

Z celkovo 49 885 občianskych združení v evidencii MV SR v SR k 31.8.2019 sú tisícky z nich športové organizácie v zmysle zákona č. 440/2015 Z. z. o športe,

ktoré sú zároveň členmi národných športových zväzov. Všetky športové organizácie (vrátane tých, ktoré majú právnu formu obchodných spoločností) je možné nájsť v registri právnických osôb a fyzických osôb v športe vedenom MŠVVaŠ SR podľa zákona č. 440/2015 Z. z. o športe, v ktorom sú i fyzické osoby - športoví odborníci a športovci.

- Neodmysliteľnou súčasťou mimovládneho sektora športu sú tiež viaceré **neformálne iniciatívy, športové komunity, či športové kluby bez vlastnej právnej subjektivity.**

## **LEGISLATÍVA**

Najdôležitejším vnútroštátnym právnym predpisom je *zákon č. 440/2015 Z. z. o športe*. Ten s účinnosťou od 1. 1. 2016 zmenil právnu úpravu športu a novelizoval z hľadiska športu i ustanovenia ďalších viac ako 10 právnych predpisov. Úpravu športovej oblasti ďalej precizuje niekoľko ďalších právnych predpisov: *zákony č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí, č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu, č. 228/2019 Z. z. o príspevku za zásluhy v oblasti športu, č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, vyhlášky: č. 396/2018 Z. z., č. 51/2016 Z. z. a č. 110/2016 Z. z., a Nariadenie vlády SR o metodike na výpočet podielu uznaného športu na rok 2020*. Okrem týchto vnútroštátnych predpisov sektor športu regulujú aj viaceré medzinárodné dokumenty, ktorých výpočet by však prekročil rozsahové kapacity tohto dokumentu, a preto sa im nebudeme bližšie venovať.

Šport je dôležitý spoločenský fenomén, ktorého význam možno sledovať na viacerých úrovniach každodenného života. Hlavnú úlohu viacerých orgánov verejnej správy predstavuje tvorba a implementácia legislatívy v sektore športu, podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva, i ďalšie významné politiky stanovené vyššie uvedenými právnymi dokumentmi, ktorých cieľom je zdravšie obyvateľstvo, a s nimi súvisiace **úlohy štátnych inštitúcií**, ako kontrola dodržiavania a efektivity legislatívy, najmä z pohľadu napĺňania vytýčených cieľov.



MNO v sektore športu spolupracujú alebo dopĺňajú rôzne orgány štátnej správy (NR SR, výbory NR SR, ministerstvá, úrady splnomocnencov vlády, strediská vrcholovej prípravy, školy na všetkých úrovniach). **Dôvody** vedúce k pôsobeniu MNO v daných úlohách štátnych inštitúcií spočívajú v legitímnej potrebe spätnej väzby z praxe a z plnenia niektorých úloh, na ktoré nemajú orgány štátnej správy kapacity a možnosti. Športové témy sú prierezové, presahujú do viacerých politík v kompetencii viacerých ministerstiev. Je preto nevyhnutná medzirezortná spolupráca pri riešení problémov športu a športového hnutia.

MNO **plnia** svoju výraznú funkciu v týchto úlohách štátnej správy, najmä:

- pripomienkovým konaním, lobingom a podpornou formuláciou návrhov efektívnejšej legislatívy a exekutívy v sektore športu,
- aktívnou spoluúčasťou na pracovných expertných skupinách a zasadnutiach výborov,
- spätnou väzbou prenosu exekutívy rôznych legislatív týkajúcich sa problematiky športu do praxe,
- podávaním návrhov korekcií a úprav legislatívy a exekutívy v danej oblasti.

Tieto funkcie MNO sú však často závislé od osobnej angažovanosti zástupcov štátnej správy a ich zodpovednosti a prístupu k riešeniu problémov slovenského športu a športového hnutia a **nie sú finančne kryté** zo žiadnych zdrojov. MNO ich preto vykonávajú najčastejšie bez nároku na honorár a vo svojom voľnom čase, čo negatívne ovplyvňuje kvalitu a systematickosť riešenia týchto úloh. Navyše treba uviesť, že kľúčovou silou v slovenskom športe boli, sú a budú vždy najmä dobrovoľníci, ktorí dané úlohy plnia z osobného presvedčenia, nadšenia a lásky k športu.

**Návrhy na zvýšenie efektivity spolupráce** MNO so štátnymi organizáciami **zo strany MNO:**

- zvýšiť snahy o väčšiu participáciu športového hnutia na tvorbe rozhodnutí a postupov týkajúcich sa kľúčových problematik slovenského športu,
- zvýšiť snahy o väčšiu participáciu športového hnutia na správe vecí verejných, ktoré sa podstatne dotýkajú slovenského športu a jeho rozvoja,
- realizovať prepracovanejšie komunikačné stratégie a užšiu spoluprácu MNO medzi sebou,

- koncentrovať roztrieštenosť návrhov MNO z tej istej oblasti do jednotného prístupu k riešeniu problémov, čo zvýši účinnosť a silu MNO. Na tento účel je potrebná zo strany štátnych organizácií najmä akceptácia strešnej organizácie slovenského športu, ku ktorej sa prihlásili národné športové zväzy, národné športové organizácie a ďalšie športové organizácie pôsobiace v slovenskom športovom hnutí,
- jasne pomenovávať problémy a nedostatky súčasnej platnej a účinnej legislatívy,
- jasne pomenovávať problémy rozvoja športového hnutia,
- vypracovať a predložiť koncepciu rozvoja, ktorá bude obsahovať jednotlivé ciele a tieto ciele postupne vyhodnocovať,
- zbierať dáta a vyhodnocovať ich pre ďalší rozvoj slovenského športu.

***Zo strany štátnych inštitúcií k návrhom na zvýšenie efektivity spolupráce patria:***

- umožniť väčšiu participáciu športového hnutia na tvorbe rozhodnutí a postupov týkajúcich sa kľúčových problematík slovenského športu,
- umožniť väčšiu participáciu športového hnutia na správe vecí verejných, ktoré sa podstatne dotýkajú slovenského športu a jeho rozvoja,
- zlepšiť komunikáciu a užšiu spoluprácu s MNO,
- na účel jednotného prístupu k riešeniu problémov danej oblasti je potrebná zo strany štátnych inštitúcií akceptácia strešnej organizácie slovenského športu, ku ktorej sa prihlásili národné športové zväzy, národné športové organizácie a ďalšie športové organizácie pôsobiace v slovenskom športovom hnutí,
- zjednodušiť súčasnú legislatívu v oblasti športu – najmä upraviť Zákon o športe s cieľom odstrániť jeho negatívne dopady, nejednoznačnosť a administratívnu záťaž, samozrejme za participácie športového hnutia a prenášania jeho poznatkov z praxe,
- participatívnym spôsobom vytvoriť jasnú stratégiu ďalšieho rozvoja slovenského športu a jej implementácia do praxe, pričom táto stratégia by mala byť pravidelne vyhodnocovaná,
- konzultovať zmeny financovania športových organizácií so športovým hnutím, aby sa predchádzalo v posledných rokoch často nejasným (a občas i nesprávnym) pravidlám,

- vytvoriť komplexný, stabilný, prehľadný a trvalo-udržateľný systém financovania športu,
- vytvoriť a implementovať v spolupráci so Štatistickým úradom SR a Fondom na podporu športu ako novou verejnoprávnu inštitúciou tzv. športový satelitný účet podľa jednotnej metodiky EÚ, ako už urobili aj viaceré krajiny EÚ (Rakúsko, Poľsko, Veľká Británia atď.). Využiť v tomto procese znalosť a skúsenosti mimovládnych neziskových organizácií so zavádzaním satelitného účtu,
- vytvoriť a implementovať jasný motivačný systém, v ktorom bude na slovenský šport okrem zdrojov zo štátneho rozpočtu prispievať vo zvýšenej miere aj súkromný sektor. Takéto motivačné opatrenia by mali priniesť nové zdroje financovania športu prostredníctvom aktivovania súkromných zdrojov,
- aktivovať vo väčšej miere čerpanie prostriedkov EÚ a iných medzinárodných zdrojov na šport,
- vytvoriť a implementovať jasné pravidlá systémového spolufinancovania významných medzinárodných športových podujatí a súťaží organizovaných v Slovenskej republike,
- vytvoriť Rady Vlády SR pre šport s cieľom zvýšiť participáciu dotknutých aktérov z radov verejného sektora (Fond na podporu športu, Antidopingová agentúra SR, rezortné športové strediská atď.), samospráv a zo športového sektora (SOŠV a iné národné športové organizácie, národné športové zväzy a zástupcovia klubov, športových odborníkov, športovcov atď.) na tvorbe verejných politík,
- vo väčšej miere propagovať pozitívne účinky pravidelného športovania na zdravie a kvalitu života obyvateľov,
- podporiť výchovu a vzdelávací proces prostredníctvom športu a vzájomné prepojenie športu, výchovy a vzdelávania, nakoľko šport ako ich súčasť môže slúžiť ako významný nástroj na výchovu a vzdelávanie detí a mládeže,
- vytvoriť podporný systém výchovy a vzdelávania športových odborníkov a učiteľov telesnej a športovej výchovy, zvyšovať ich kvalifikáciu vrátane systému celoživotného vzdelávania za účelom zvýšenia úrovne výchovy a vzdelávania v športe,

- zabezpečiť aktívne zapojenie odborníkov zo športových klubov, zväzov a oddielov do procesu vzdelávania žiakov, ale aj do centier seniorov, domovov dôchodcov, špeciálnych škôl,
- vykonať audit potrieb počtu športových odborníkov a aký obsah ich vzdelania je nevyhnutný na získanie potrebných kompetencií pre zvládnutie výkonu povolania a následne tieto poznatky aplikovať do systému vzdelávania,
- vypracovať “mapu“ športovej a rekreačnej infraštruktúry ako nástroj na lepšiu analýzu investičného dlhu, spotreby energie a možností spoločného rozvoja a prepojenia; to by malo slúžiť ako nástroj na plánovanú, trvalo udržateľnú revitalizáciu s cieľom zvýšeného využívania obnoviteľných zdrojov, moderných technológií a zníženia energetickej náročnosti budov podľa jednotlivých možností regiónov a požiadaviek občanov,
- aplikovať proces modernizácie existujúcich a výstavby nových športovísk (športovej infraštruktúry). Slovenský šport čelí zásadnému deficitu z hľadiska počtu a kvality športových zariadení. Na Slovensku je potrebné do športovísk investovať minimálne 500 miliónov eur, aby uspokojovali základné potreby športujúceho obyvateľstva a prinášali tak zdravšiu spoločnosť. Zároveň je dôležité, aby rozvoj infraštruktúry prebiehal v súlade s princípmi trvalej udržateľnosti,
- venovať osobitný dôraz školskej infraštruktúre. Aj na základe výskumov Eurobarometra je v slovenskej populácii badateľný dlhodobý nízky podiel fyzicky aktívneho obyvateľstva. Týka sa to aj generácie detí a mládeže. Vedecké výskumy posledných 20 rokov pritom preukázateľne dokazujú pozitívny vplyv pravidelného pohybu na rozvoj kognitívnych funkcií žiakov, ktorý tak popri zdravotných prínosoch tak prispieva aj k ich lepším akademickým výsledkom. O tieto dôkazy sa opierajú školské systémy napr. vo Fínsku a v Dánsku, kde sa usilujú v oveľa väčšej miere integrovať pravidelný pohyb do života žiakov v školách, vrátane projektov transformácie školských dvorov a zariadení, ktoré žiakov motivujú k častejším pohybovým aktivitám. Na tento účel preto navrhujeme realizovať projekty transformácie školských dvorov a zariadení aj v slovenských podmienkach. Okrem toho tiež navrhujeme:
- zabezpečiť vzdelávací proces prostredníctvom športu budovaním, rekonštrukciou a modernizáciou športovej infraštruktúry v školách a skvalitnením a modernizáciou jej športového materiálno-technického vybavenia,

- zabezpečiť budovanie trvalo udržateľných športových komunitných centier pri základných, stredných a vysokých školách; vytváranie takýchto centier, športovísk a školských športových areálov pri školách bude slúžiť na vzdelávacie, ale i voľnočasové aktivity mladých ľudí a širokej verejnosti. Vytváranie týchto lokálnych komunitných športových centier by sa malo realizovať v závislosti od aktuálnej kvality a potenciálu regiónu v danom športe, od historických úspechov a zázemia pre daný šport, a od aktivity komunity v danom športe, atď.,
- zabezpečiť budovanie projektov aj pre vrcholový šport (s možnosťou využitia aj na rekreačné či kultúrno-spoločenské podujatia širokej verejnosti) ako napr. Národné biatlonové centrum v Osrblí, Národné centrum pre rýchlostnú kanoistiku a veslovanie Zemník, Národné strelecké centrum v Trnave, jediný slovenský velodrom v Prešove, atď.,
- zabezpečiť budovanie a rekonštrukciu plaveckých bazénov,
- zabezpečiť rozvoj siete cyklotrás a turistických chodníkov,
- slovenský šport potrebuje silné miestne samosprávy, ktoré dokážu v oveľa väčšej miere podporovať činnosť športových klubov, prispievať k výstavbe a prevádzke športovísk a podieľať sa na organizácii domácich aj medzinárodných športových podujatí. Pre tento účel je dôležité, aby na Slovensku prebehla reforma verejnej správy s dôrazom na územnú samosprávu. Z pohľadu slovenského športového hnutia je žiadúce, aby sa realizoval proces decentralizácie, vrátane fiškálnej, ktorá by zásadným spôsobom zlepšila finančné podmienky miestnych samospráv.
- vytvoriť programy na podporu a propagáciu dobrovoľníckych aktivít v športe.

***Zo strany zástupcov štátnych inštitúcií:***

- podmieniť ochotu vypočutia a stretávania sa s MNO a prenosu príkladov dobrej praxe, návrhov na zmeny v sektore športu do zefektívnenia prierezovo všetkých legislatív,
- viac prizývať zástupcov MNO na diskusiu o kľúčových otázkach zmien v športovom sektore,
- akceptovať názory MNO v otázkach potrieb športového hnutia,
- rešpektovať autonómiu MNO v sektore športu.

## **EXEKUTÍVA PROSTREDNÍCTVOM ŠTÁTNYCH ORGANIZÁCIÍ**

Exekutíva v sektore športu sa realizuje najmä prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a jeho príslušnej sekcie športu. Hlavnou **úlohou** je definovanie spôsobu a následné plnenie exekutívy rôznych legislatív v sektore športu a napĺňanie verejného záujmu v športe (podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva), i kontrola plnenia.

Z **dôvodov**, že štát nedisponuje kapacitami a možnosťami na aktívne a zdraviu prospešné vyplňanie voľného času obyvateľstva, MNO spolupracujú, často dopĺňajú alebo až nahrádzajú hlavné funkcie štátu. MNO v sektore športu tak významne napomáhajú aktivitácii a popularizácii zdravého životného štýlu v spoločnosti. Práve súčasná kríza spôsobená vírusom nás vyzýva, aby sme sa zaoberali prioritami súvisiacimi so zdravím, odolnosťou voči chorobám a fyzickou zdatnosťou. Šport a fyzická aktivita prispievajú k zvyšovaniu odolnosti spoločnosti a občanov. Uprostred pandémie sa zvyšuje význam športu v preventívnej zdravotnej starostlivosti, preto sú tieto aktivity na podporu športu, telesnej aktivity a tým aj zdravia dôležitejšie ako kedykoľvek predtým.

Činnosť MNO napomáha (v súčasnej situácii, keď prevláda sedavý spôsob života, dochádza k znižovaniu telesnej zdatnosti aj imunity značnej časti populácie, narastá obezita a šírenie ďalších civilizačných ochorení) k zlepšeniu pohybovej zdatnosti obyvateľstva, posilneniu imunity, budovaniu svalovej pamäti, ale najmä k lepšiemu fyzickému a psychickému zdraviu.

Okrem toho tiež športové organizácie plnia úlohy štátu v oblasti vzdelávania a celkového rozvoja osobnosti dieťaťa. Pri športových aktivitách sa dieťa učí húževnatosti, tímovej spolupráci, vytrvalosti, odolnosti, angažovanosti, zodpovednosti, organizácii času, vytváraniu sociálnych väzieb v kolektíve, vodcovstvu, zvládaniu stresových situácií, napĺňaniu výziev, radosti z výhier, ale aj sklamaní z prehier, vnútornej sily, viere v seba a vo svoje hodnoty, radosti z úsilia, rovnováhe tela, mysle a vôle, čestnej hre, rešpektu a ďalším životným zručnostiam. Okrem toho tiež MNO plnia mnohé ďalšie sociálne úlohy, ako inklúzia, dodržiavanie ľudských práv a pod.

MNO spolupracujú so štátom rovnako v otázke prevencie kriminality a spoločenského vyžitia. Nezanedbateľná je spolupráca v oblasti prezentácie krajiny v zahraničí. Práve športovci, športové aktivity a športové podujatia patria medzi faktory, ktoré významne napomáhajú budovaniu renomé krajiny v zahraničí. Takáto prezentácia

otvára dvere nadväzovaniu partnerskej spolupráce a budovaniu medzinárodných vzťahov.

Aktivity MNO podnecujú taktiež národné povedomie. Významné športové úspechy a organizácia športových podujatí vzbudzujú nárast národného citenia, nezávisle na aktuálnej spoločenskej situácii, politike a iných faktoroch. Okrem toho tiež šport vytvára inšpiratívne životné príbehy a jedinečné zážitky pre športovcov a fanúšikov.

Významný prínos MNO je taktiež v podpore rozvoja cestovného ruchu a zlepšovania kvality niektorých služieb, z ktorých ťaží celá spoločnosť. Počas toho ako MNO organizujú športové podujatia sa zvyšuje spotreba všetkých tovarov a služieb v danej oblasti. Profitujú z toho služby hotelierstva, reštauračných služieb, ako aj služby rekreačných zariadení, výrobcovia športového náčinia a vybavenia a pod.

Sektor športu a MNO v ňom pôsobiace sú tiež tvorcom významného percenta pracovných miest a podstatne sa podieľajú na tvorbe HDP krajiny.

Aktivity MNO a ľudí v týchto organizáciách (tréneri, organizátori športových podujatí, ďalší športoví odborníci a dobrovoľníci) napomáhajú taktiež k zvyšovaniu angažovanosti, získavaniu nových skúseností a zvládaniu rôznych situácií, pričom tieto skúsenosti môžu následne tieto osoby využiť vo svojom ďalšom živote.

Šport významne napomáha taktiež rozvoju dobrovoľníctva, ktoré s činnosťou MNO úzko súvisí. A tieto aktivity sú veľmi blízko prepojené so zdokonalením sa v komunikácii, rozvojom jazykových schopností a v neposlednom rade s nadobudnutím skúseností zvládať vzniknuté situácie a pohotovo reagovať.

Dané úlohy, ktoré MNO plnia, sú najčastejšie **finančne kryté** prostredníctvom príspevku uznanému športu a dotácií z MŠVVaŠ SR, MV SR, MO SR, Úradu vlády SR, MDaV SR, štátnych podnikov a dotácií od samosprávy. Nezanedbateľné sú tiež podporné zdroje od medzinárodných športových organizácií. Významné zdroje však MNO získavajú vlastnou činnosťou od svojich členov, podporovateľov a sponzorov.

**Návrhy na zvýšenie efektivity spolupráce MNO** so štátnymi exekutívnymi organizáciami **sú zo strany MNO** najmä:

- zlepšiť manažment MNO,
- pritiahnúť mladých zanietených ľudí do manažmentu športových organizácií a vytvárať vhodné podmienky, aby mali samotní členovia chuť vykonávať čin-

nosť pre ich športový klub, športový zväz, či celkovo pre rozvoj samotného športu,

- vypracovať koncepciu rozvoja, ktorá bude obsahovať jednotlivé ciele a tieto ciele postupne vyhodnocovať,
- zbierať dáta a vyhodnocovať ich pre ďalší rozvoj,
- viac sa prezentovať ako súčasť občianskej spoločnosti. Je potrebné zlepšiť propagáciu športu ako istého druhu občianskej angažovanosti,
- realizovať projekty na väčšiu edukáciu o prínosoch pravidelnej pohybovej aktivity.

## **EXEKUTÍVA PROSTREDNÍCTVOM SAMOSPRÁVY**

*Úlohou samosprávnych orgánov* je pre obce, mestá a samosprávne kraje v sektore športu najmä:

- podpora športu a športových aktivít,
- udržiavanie, rekonštrukcia a budovanie športovej infraštruktúry,
- vytváranie podmienok pre rozvoj pohybových aktivít,
- vytváranie podmienok pre občiansku angažovanosť,
- propagácia zdravého životného štýlu a jeho prínosov,
- financovanie aktivít športových organizácií a svojich príspevkových organizácií v sektore športu.

Obce, mestá a samosprávne kraje majú všeobecne povinnosť zabezpečovať starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a potreby jej obyvateľov, na čo koncepčne nadväzujú vyššie uvedené body.

Okrem toho tiež v zmysle zákona č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov plnia samosprávne celky nasledujúce úlohy:

### ***Samosprávny kraj pri výkone samosprávy***

- a) vypracúva koncepciu rozvoja športu na podmienky samosprávneho kraja,
- b) podporuje výstavbu, modernizáciu, rekonštrukciu, údržbu a prevádzkovanie športovej infraštruktúry v samosprávnom kraji v spolupráci s národnými športovými zväzmi, športovými organizáciami a obcami v samosprávnom kraji,



- c) zabezpečuje využívanie športovej infraštruktúry v stredných školách, ktorých je zriaďovateľom, a športovej infraštruktúry vo vlastníctve alebo v správe samosprávneho kraja na šport pre všetkých so zameraním na mládež najviac za náklady s tým spojené,
- d) môže zriadiť so športovým zväzom a športovým klubom športové stredisko na vykonávanie športu pre všetkých so zameraním na mládež pod vedením športového odborníka,
- e) podporuje organizovanie súťaží športu pre všetkých a športu zdravotne postihnutých v samosprávnom kraji,
- f) podieľa sa na vytváraní podmienok na vykonávanie športu pre všetkých a športu zdravotne postihnutých v samosprávnom kraji,
- g) oceňuje športovcov a športových odborníkov pôsobiacich v samosprávnom kraji.

### **Obec pri výkone samosprávy**

- a) vypracúva koncepciu rozvoja športu na podmienky obce,
- b) podporuje výstavbu, modernizáciu, rekonštrukciu, údržbu a prevádzkovanie športovej infraštruktúry v obci v spolupráci so športovými organizáciami,
- c) zabezpečuje využívanie športovej infraštruktúry v základných školách, ktorých je zriaďovateľom, a športovej infraštruktúry vo vlastníctve alebo v správe obce na šport pre všetkých so zameraním na mládež najviac za náklady s tým spojené,
- d) môže zriadiť so športovým zväzom a športovým klubom športové stredisko na vykonávanie športu pre všetkých so zameraním na mládež pod vedením športového odborníka,
- e) podporuje organizovanie súťaží športu pre všetkých a športu zdravotne postihnutých v obci,
- f) podieľa sa na vytváraní podmienok na vykonávanie športu pre všetkých a športu zdravotne postihnutých v obci,
- g) oceňuje športovcov a športových odborníkov pôsobiacich v obci.

MNO často dopĺňajú/nahrádzajú základné funkcie samosprávy v zabezpečovaní pohybových aktivít pre obyvateľov obcí, miest a samosprávnych krajov. MNO za-

bezpečujú aktívne a zdraviu prospešné vyplňanie voľného času obyvateľstva. MNO v určitej miere (ak je ochota samosprávy) spolupracujú pri tvorbe koncepcií rozvoja športu, či komunitných rozvojových plánoch samosprávy. Nezanedbateľná je úloha MNO pri mnohých občianskych aktivitách v jednotlivých samosprávnych celkoch.

**Dôvody** vedúce k zapojeniu MNO do exekutívy úloh samosprávy sú najmä:

- legitímna potreba pokrytia samosprávnych celkov pohybovými aktivitami a možnosťami športového vyžitia čo najkomplexnejšie a čo najplošnejšie,
- využitie kapacít MNO na budovanie zdravšieho, pohybovo zdatnejšieho a aktívneho obyvateľstva.

Mestá, obce a samosprávne kraje financujú MNO cez každoročné dotačné schémy na základe VZN, kontrolujú poskytovanie a úroveň športových služieb, a efektívnosť využitia vynaložených finančných prostriedkov z verejných zdrojov v MNO. Významná je pomoc samosprávnych celkov s udržiavaním, prevádzkou, rekonštrukciou a budovaním športovej infraštruktúry.

Mnohé aktivity MNO na úrovni samosprávy však nie sú finančne kryté a sú založené na báze dobrovoľníctva.

Zo strany MNO sú návrhy na zvýšenie efektivity spolupráce MNO s orgánmi samosprávy:

- aktívnejšie sa zapájať a iniciovať členstvo v pracovných skupinách na tvorbu koncepcií rozvoja športu, rozpočtu samosprávneho celku, či komunitných rozvojových plánov obce, mesta, prípadne samosprávneho kraja a iných ďalších dokumentov, ktoré ovplyvňujú sektor športu.

Zo strany obcí, miest, samosprávnych krajov sa odporúča zvýšiť ochotu vypočutia a stretávania sa s MNO a prenosu príkladov dobrej praxe, návrhov na zmeny v sektore športu v samosprávnych celkoch a zvýšenie participácie MNO na rozhodovaní o veciach verejných, ktoré sa dotýkajú tohto sektoru a zefektívnenie exekutívy športovej politiky v rámci záväzku zabezpečiť dodržiavanie práv a pokrytie potrieb občanov obce, mesta a samosprávneho kraja.



# **VÝZVY VEREJNEJ A KULTÚRNEJ DIPLOMACIE V OBDOBÍ KORONAKRÍZY**

## **CHALLENGES OF PUBLIC AND CULTURAL DIPLOMACY AMID THE CORONA CRISIS**

---

**Michaela ČIEFOVÁ<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Pandémia koronavírusu, s ktorou svet bojuje už približne rok, značne narušila zaužívané existenčné vzory, spôsoby výkonu práce a postavila štáty, podnikateľský sektor i občanov pred doposiaľ nevídané výzvy. Prioritou vnútroštátnych politik ako aj hlavným predmetom multilaterálnych rokovaní sa stala pandémia a hľadanie riešení ako chrániť zdravie občanov a minimalizovať jej dopady na podnikateľské subjekty. Cieľom predloženého príspevku je preskúmať vplyv pandémie COVID-19 na priority kultúrnej a verejnej diplomacie. V príspevku uplatňujeme kvalitatívny prístup.

**Kľúčové slová:** pandémia koronavírusu, verejná diplomacia, kultúrna diplomacia, národná značka, Slovensko

**Abstract:**

The coronavirus pandemic has been significantly disrupting the usual existential patterns and work conditions over approximately a year now. The business sector, citizens and states have had to face unprecedented challenges. The pandemic and searching for solutions to protect citizens' health, and to mitigate the impacts of the pandemic on business entities have become the No. 1 priority of national policies as well as the main topic of multilateral negotiations. The objective of this paper is to examine the influence of the COVID-19 pandemic on cultural and public diplomacy. We utilise qualitative research methods.

**Key words:** coronavirus pandemic, public diplomacy, cultural diplomacy, nation branding, Slovakia

---

<sup>1</sup> *Mgr. Michaela Čiefová, PhD., Katedra anglického jazyka, Fakulta aplikovaných jazykov, Ekonomická univerzita v Bratislave*

## **ÚVOD**

Pandémia koronavírusu výrazne ovplyvnila všetky oblasti ľudskej existencie, pričom jej dopady sa ukazujú nielen ako viacdimenzionálne, ale i dlhodobé. Je zrejmé, že zdravotnícke a školské systémy, svetová ekonomika i národné ekonomiky a politiky budú potrebovať veľa času na regeneráciu a návrat do zaužívaného fungovania. Je pritom pravdepodobné, že určité oblasti zaznamenajú nezvratné zmeny. Pandémia COVID-19 predstavuje bezprecedentnú situáciu, ktorá so sebou priniesla mnohé výzvy, z ktorých väčšina vyžadovala promptnú reakciu, flexibilitu a súčinnosť viacerých aktérov na národnej i medzištátnej úrovni. V čase elaborácie predkladaného príspevku uplynul takmer rok, odkedy bol na území Slovenskej republiky zaznamenaný prvý prípad nákazy koronavírusom, avšak definitívny koniec pandémie len veľmi ťažko predpovedať.

Cieľom tejto state je preskúmať ako pandémia koronavírusu zasiahla oblasť verejnej a kultúrnej diplomacie a aktivity v rámci budovania národnej značky. Pri snahe zodpovedať uvedenú výskumnú otázku uplatňujeme dvojaký prístup. Po prvé, k problému pristupujeme všeobecne; po druhé, pozornosť upriamujeme na Slovenskú republiku.

Príspevok je kvalitatívneho charakteru, čomu zodpovedajú aj použité metódy. Zohľadňujeme skutočnosť, že odpoveď na našu výskumnú otázku nemusí byť jednoznačná, nakoľko pandémia stále prebieha, a boj proti nej je aktuálne prioritou politických elít. Celkový dopad pandémie na niektoré oblasti bude možné zhodnotiť až po jej definitívnom ústupe.

Štruktúra príspevku je nasledovná. V prvej časti stručne ozrejmujeme pojmy kultúrna diplomacia, verejná diplomacia a národná značka (nation branding), keďže v odbornom diškurze sú tieto nie zriedka zamieňané. Následne poukazujeme na problémy, ktorým museli čeliť tvorcovia kultúrnych politík v období pandémie. Na jednej strane predpokladáme, že pandémia mnohé procesy skomplikovala a narušila ich priebeh. Na druhej strane sa nazdávame, že je do istej miery výzvou a indikátorom slabých stránok kultúrnych politík, čím môže dopomôcť k ich modernizácii, vyššej efektívnosti, a rovnako môže dopomôcť k vytvoreniu krízových riešení pre prípad, že by sa podobná situácia opakovala i v budúcnosti.

## **KULTÚRNA DIPLOMACIA, VEREJNÁ DIPLOMACIA A NATION BRANDING**

Pojmy, ktoré sú predmetom tejto podkapitoly, môžu vykazovať znaky synonymie. Napriek tomu medzi nimi existujú určité rozdiely, i keď medzi odborníkmi nedochádza k jednoznačnému konsenzu ohľadom ich obsahu.

Kultúrnu diplomaciu možno podľa Pajtinku (2007, s. 82) definovať ako aktivity zamerané na zdieľanie informácií o kultúre jednej krajiny v cieľovej krajine, pričom môže ísť okrem iného o informácie týkajúce sa histórie či zvykov danej krajiny. Mattoš (2013, s. 378) považuje kultúrnu diplomaciu spolu s ekonomikou a politikou za neoddeliteľnú súčasť medzinárodných vzťahov.

Jedným z hlavných aktérov kultúrnej diplomacie Slovenska je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Intencie, resp. aktivity Ministerstva v oblasti kultúrnej diplomacie sú rôznorodé. Okrem prezentácie Slovenska a slovenskej kultúry v zahraničí zahŕňajú aj podporu prezentácie hodnôt cudzích kultúr na našom území; fungovanie slovenských kultúrnych inštitútov v príslušných krajinách; podporu a rozvoj bilaterálnych kultúrnych vzťahov či bilaterálnej spolupráce v oblasti školstva, vedy a výskumu; ako aj aktivity v rámci multilaterálnych štruktúr. Navyše sem možno zaradiť spoluprácu s Úradom pre Slovákov žijúcich v zahraničí a udržiavanie kontaktov so Slovákami žijúcimi v zahraničí a spoluprácu s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu v relevantných otázkach (MZVaEZ, 2015a). Vhodne zvolené prostriedky kultúrnej diplomacie môžu rezultovať do zlepšenia bilaterálnych interkultúrnych vzťahov. Navyše môže kultúrna diplomacia zvýšiť interkultúrnu kompetenciu cieľového recipienta. Takýmto spôsobom možno kultúrnu diplomaciu prirovnať k bežnému komunikačnému procesu (Čiefová, 2019, s. 16-17).

Intenzita aktivít krajín v oblasti kultúrnej diplomacie je vo všeobecnosti rozdielna. Rovnako možno pozorovať markantné rozdiely napr. v počtoch kultúrnych inštitútov krajín (absolútnych počtov alebo v pomere k počtu obyvateľov), ich vplyve a sile. Rozdielnu úroveň vyказuje aj zapojenie krajín do multilaterálnej kultúrnej politiky (Čiefová, Goda, 2019, s. 182; Čiefová, 2018, s. 7).

Koncept nation branding, resp. budovanie národnej značky sa bezprostredne spája s menom Simona Anholt, ktorý konštatuje, pri nation brandingu ide najmä o vytváranie atraktívneho imidžu s nasadením marketingovej komunikácie. Avšak vo svojich úvahách ďalej tvrdí, že táto premisa doposiaľ nebola empiricky podložená (Anholt, 2013, s. 6). Na prepojenie s marketingom poukazuje aj Cséfalvayová (2014,

39), podľa ktorej sa nation branding nachádza na rozhraní marketingu a verejnej diplomacie. Linardaki a Aslanides (2020) sú toho názoru, že pri brandingu miesta možno poukazovať napr. i na piesne či básne ako na kultúrne elementy identity predmetnej lokality. Značku miesta teda skúmajú v súvislosti s identitou oblasti.

Verejná diplomacia je teda v úzkom vzťahu s národnou značkou. Aktérmi verejnej diplomacie môžu byť jednak národné štáty ako aj iní aktéri medzinárodných vzťahov. Ide o subdisciplínu politickej vedy a medzinárodných vzťahov, ktorá ale doposiaľ nie je jednoznačne teoreticky vymedzená. Okrem toho sa tento pojem vzťahuje aj na prax zohľadňujúcu zahraničnú verejnosť (Snow, 2020).

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky definuje verejnú diplomáciu „ako dlhodobý proces komunikácie s domácou aj zahraničnou verejnosťou s cieľom zvyšovať atraktivnosť Slovenska, jeho kredibilitu a pochopenie zahraničnopolitických cieľov.“ Do aktivít Slovenska v tejto oblasti zaraďuje Ministerstvo aj tvorbu značky Slovensko, resp. koordináciu tohto procesu, ako aj koordináciu jednotnej prezentácie krajiny a ministerstva v zahraničí, čo sa vzťahuje okrem iného na vizuálne prvky (MZVaEZ, 2015b). Snaha o jednotnú vizualizáciu krajiny opäť vykazuje analógiu s marketingovými aktivitami obchodných spoločností.

## **DIPLOMACIA V ČASE PANDÉMIE**

Diplomacia i jej jednotlivé súčasti podliehajú dynamike geo-politického vývoja (Čieľová, Goda, 2019, s. 184). Pandémia koronavírusu predstavuje primárne zdravotnú hrozbu so serióznymi ekonomickými dopadmi. Je preto zrejme, že v tomto období prevládajú na medzištátnej úrovni (ako aj na úrovni jednotlivých štátov) otázky zdravia, vývoja vakcín, protipandemickej opatrenia všeobecne, ako aj spôsoby ako zmierniť ekonomické dôsledky krízy. Diskusia na Slovensku sa okrem toho intenzívne zameriava aj na aktuálne výzvy edukačného procesu na všetkých úrovniach. Prezenčné primárne, sekundárne i terciárne vzdelávanie bolo nahradené online výukou, ktorá jednak neumožňuje dostatočnú socializáciu, a zároveň je v mnohých rodinách takmer nerealizovateľná pre chýbajúce technické vybavenie. Na strane druhej treba zohľadniť potrebu obmedzovania fyzického kontaktu.

V súčasnej situácii vnímame a všímame si činnosti a kroky suverénnych štátov ako aj iných aktérov, ktoré sú vo svojej podstate zdravotnou diplomaciou (*health diplomacy*). V kontexte prebiehajúcej pandémie koronavírusu možno pozorovať tendenciu

špecifikácie pojmov, resp. využívanie synonymických označení daného konceptu. Veľmi často sa v odbornej literatúre vyskytuje aj termín rúšková diplomacia (*mask diplomacy*), ktorá sa vzťahuje napr. na poskytovanie zdravotníckych pomôcok (Lee, Kim, 2020; Verma, 2020). Okrem toho niektorí autori referujú o pandemickej verejnej diplomacii (*pandemic public diplomacy*), intenciou ktorej je takisto zdieľanie hmotných aj nehmotných zdrojov (napr. zdravotníckeho materiálu a know-how) za účelom zmiernenia dôsledkov pandémie a zlepšenia národnej značky. Vykonávaná je štátnymi i neštátnymi aktérmi voči zahraničnej verejnosti (Lee, Kim, 2020). Asi najviac explicitné pomenovanie je COVID diplomacia (*COVID diplomacy*), ktoré Kelly (2020) aplikuje vyslovene na aktivity Číny. Podobných pomenovaní sa v odbornej literatúre vyskytuje viacero, v princípe ale možno použiť všetky v rovnakom kontexte. Valenza (2020) konštatuje paralelu medzi zdravotnou a verejnou diplomaciou, pričom argumentuje tým, že recipientom zdravotnej diplomacie nie sú tvorcovia politik a iní štátni aktéri, ale zahraničná verejnosť, ako je tomu aj v prípade verejnej a kultúrnej diplomacie.

Napriek nespochybniteľnému dopadu pandémie na kultúrne odvetvia reflektuje dostupná literatúra primárne inštrumenty zdravotnej či vedeckej dimenzie diplomacie boja proti pandémie či dopady na ekonomické systémy krajín, avšak začínajú sa objavovať aj štúdie pojednávajúce o koronavíruse v kontexte mäkkej moci, verejnej diplomacie a kultúrneho sektora.

Snahy o kultúrnu prezentáciu krajín navonok sa aktuálne javia menej viditeľné, problémy nastávajú ale aj na vnútroštátnej úrovni. Baculáková (2020, 36) uvádza, že kultúrna sféra a kreatívny priemysel patria k odvetviam najviac zasiahnutým prebiehajúcou pandemiou, keďže pre pandémiu bolo množstvo plánovaných kultúrnych podujatí zrušených a prevádzok zatvorených. Niektorí umelci či zriaďovatelia presunuli svoje aktivity to virtuálneho priestoru, čo ale podľa autorky nedokáže adekvátne substituovať výpadky v príjmoch.

Autori Lee a Kim (2020) sú toho názoru, že reakcie krajín na boj s pandemiou môžu ovplyvniť ich národnú značku. Ako pozitívny príklad uvádzajú Južnú Kóreu, ktorá je často mimo svojho územia vnímaná ako model vzhľadom na svoj postoj k pandémie. Túto tézu podporuje aj ich výskum zameraný na analýzu sentimentu na sociálnych sieťach, ktorá spočívala v preskúmaní takmer 33 tisíc anglických príspevkov na Twitteri a Instagrame. Na základe svojej analýzy dospeli autori z záveru, že 89,4% príspevkov vykazovalo pozitívny postoj voči Južnej Kórey vzhľadom na



riešenie krízy koronavírusu v krajine. Vplyv na národnú značku bol teda taktiež pozitívny. Autori dodávajú, že v tomto kritickom období sa mnohé krajiny vedome usilujú o takýto strategický krok, a síce o pozdvihnutie svojej národnej značky. V očiach zahraničnej verejnosti môže byť napokon Krajina A na základe opatrení či znižujúceho sa počtu nakazených vnímaná ako príklad úspešného boja s pandémiou; Krajina B, ktorá v boji s pandémiou výrazne zaostáva, môže byť vnímaná negatívne (Lee, Kim, 2020). S uvedeným názorom sa stotožňujeme a zároveň pozorujeme určitú paralelu medzi opatreniami prijatými počas pandémie a materiálnymi produktmi s označením krajiny pôvodu. Uskutočnených totiž bolo množstvo štúdií pojednávajúcich o vzťahu vnímania krajiny a značiek, resp. produktov pochádzajúcich z danej krajiny. White (2012, 117) usudzuje, že pri vytváraní imidžu krajiny by malo dochádzať k spolupráci verejného a súkromného sektora. Jedným z dôvodov môže byť skutočnosť, že komunikácia súkromných podnikov, resp. korporácií môže pôsobiť dôveryhodnejšie ako komunikácia zo strany samotných krajín, nakoľko táto sa v určitých prípadoch spája s propagandou. Autor dodáva, že súkromný sektor disponuje finančnými zdrojmi a skúsenosťami, z ktorých môže verejná diplomacia profitovať. Nazdávame sa, že efekt krajiny pôvodu sa v aktuálnej pandemickej situácii môže prejavovať aj vo vzťahu k dostupným vakcínam či iným zdravotníckym pomôckam, nie len teda vo vzťahu k celkovému prístupu k riešeniu pandémie.

Adekvátne zvolená stratégia budovania národnej značky alebo vhodne aplikované inštrumenty kultúrnej a verejnej diplomacie môžu v konečnom dôsledku zvýšiť záujem o predmetnú krajinu aj ako turistickú destináciu. Práve oblasť turizmu je značne zasiahnutá pandémiou. Predpokladáme, že simultánne s ústupom pandémie sa začnú objavovať intenzívne snahy o revitalizáciu kultúrnej sféry či kreatívneho priemyslu, a to najmä v krajinách, v ktorých sféra cestovného ruchu predstavuje vysoké príjmy do štátneho rozpočtu s vysokým podielom pracovnej sily. Pandémia pochopiteľne znemožnila fyzickú organizáciu rozličných podujatí s cieľom kultúrnej prezentácie krajiny, mnohé boli nahradené online edíciami (viď MZVaEZ, 2020).

Podľa niektorých autorov je už samotný prístup k pandémie zo strany obyvateľstva ako aj štátov a elít kultúrne podmienený. Príkladom je ázijský kolektivismus na jednej strane a individualizmus západného sveta ako protipól (Dubcová, Pusztiová, 2020, s. 5-6). Z uvedeného vyplýva, že i reakcie a spôsoby riešenia pandémie budú pravdepodobne vychádzať z etablovaných kultúrnych vzorcov. Je teda zrejmé, že aj priority zahraničnej politiky a jednotlivých dimenzií diplomacie budú do istej miery ovplyvnené kultúrou.

## **ZÁVER**

Pandémia koronavírusu zasiahla všetky oblasti spoločenského či hospodárskeho života, diplomaciu nevynímajúc. Dochádza k transformácii priorít politiky na národnej i medzinárodnej úrovni a do popredia sa dostáva najmä ochrana zdravia a zmiernenie ekonomických dopadov krízy. Predmetom verejnej diskusie sa stali rozličné aspekty pandémie a zvýraznilo sa prepojenie verejnej a zdravotnej diplomacie. Z uvedeného vyplýva, že spôsob, akým krajiny reagujú na prebiehajúcu pandémiu a opatrenia, ktoré zavádzajú, môžu ovplyvniť celkový imidž krajiny. V súvislosti s kultúrnou a verejnou diplomaciou treba poukázať aj na potrebu využívania dostupných elektronických médií.

Možno predpokladať, že pandémia koronavírusu natrvalo podmieni aj výkon diplomatickej praxe a zahraničnú politiku, ako aj spôsob komunikácie so zahraničnou verejnosťou. Do budúcnosti možno očakávať dominanciu online komunikácie. Domnievame sa, že v dlhodobom horizonte môže aktuálna situácia a s ňou spojené problémy predstavovať určitý návod ako v budúcnosti reagovať na potenciálne krízové situácie obdobného charakteru. Určité krajiny možno považovať za modelové vzhľadom na ich riešenie pandémie, čo sa súčasne odzrkadľuje v postoji zahraničnej verejnosti.

## **POĎAKOVANIE**

Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu mladých učiteľov, vedeckých pracovníkov a doktorandov s názvom „Diplomacia ako nástroj riešenia aktuálnych otázok v medzinárodných vzťahoch“ č. I-21-108-00.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

- ANHOLT, S. 2013. Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations. In *The Journal of Public Diplomacy*, roč. 2, 2013, č. 1. s. 6-12.
- BACULÁKOVÁ, K. 2020. Prvé dopady pandémie COVID-19 na kultúru a kreatívny priemysel. In *Zborník vedeckých prác z 21. medzinárodnej vedeckej konferencie Medzinárodné vzťahy 2020: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*, 2020. ISBN 978-80-225--4786-4, s. 36-42.

ČSÉFALVAYOVÁ, K. 2014. Nation branding ako súčasť diplomacie Slovenskej republiky. In *Ekonomické, politické a právne otázky medzinárodných vzťahov 2014, Zborník vedeckých prác*, 2014. ISBN 978-80-225-3886-2, s. 39-44.

ČIEFOVÁ, M. 2018. K vybraným otázkam kultúrnej diplomacie. In *Almanach*, roč. 13, 2018, č. 2. ISSN 1339-3502, s. 4-13.

ČIEFOVÁ, M. 2019. Cultural Diplomacy and Foreign Trade Corellation – the Case of Slovakia. In *Lingua et Vita*, roč. 8, 2019, č. 2. ISSN 1338-6743, s. 16-21.

ČIEFOVÁ, M. – GODA, N. Cultural Diplomacy of Selected Countries in a Comparative Perspective. In *Folia Geographica*, roč. 61, 2019, č. 2. ISSN 1336-6157, s. 172-189.

DUBCOVÁ, G. – PUSZTIOVÁ, L. 2020. Economic – cultural aspects of the situation arising from the worldwide spread of Covid – 19. In *Web of Conferences 83 – Current Problems of the Corporate Sector 2020*, 2020, s. 1-9.

KELLY, L. 2020. Immediate and longer-term impacts of Covid-19 on geopolitics in East Africa. Helpdesk Report. In *Knowledge, evidence and learning for development* [online]. Brighton: Institute of Development Studies, 2020 [cit. 2020-01-24], s. 1-16. Dostupné na internete: <[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15548/846\\_East\\_Africa\\_geopolitics.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15548/846_East_Africa_geopolitics.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

LEE, S. T. – KIM, H. S. 2020. Nation branding in the COVID-19 era: South Korea's pandemic public diplomacy. In *Place Branding and Public Diplomacy*, 2020. <https://doi.org/10.1057/s41254-020-00189-w>.

LINARDAKI, CH. – ASLANIDES, A. 2020. From poem and song to cultural diplomacy: challenges and opportunities for place branding and tourism promotion. In *Place Branding and Public Diplomacy*, roč. 16, 2020. ISSN 1751-8059, s. 304-315. <https://doi.org/10.1057/s41254-020-00176-1>.

MATTOŠ, B. 2013. Kultúrna dimenzia diplomacie ako nástroj zahraničnej politiky štátu na príklade Rakúskej republiky. In *Economic, political and legal issues of international relations 2013*, 2013. ISBN 978-80-225-3659-2, s. 377-383.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2015a. Kultúrna diplomacia. In *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky* [online]. 2015, [cit. 2021-01-07]. Dostupné na internete: <[https://www.mzv.sk/ministerstvo/kulturna\\_diplomacia](https://www.mzv.sk/ministerstvo/kulturna_diplomacia)>.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2015b. Prezentácia Slovenska v zahraničí. In *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky* [online]. 2015, [cit. 2021-01-17]. Dostupné na internete: <[https://www.mzv.sk/ministerstvo/verejna\\_diplomacia-prezentacia\\_slovenska\\_v\\_zahranici](https://www.mzv.sk/ministerstvo/verejna_diplomacia-prezentacia_slovenska_v_zahranici)>.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2020. Kultúrna prezentácia. In *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky* [online]. 2020, [cit. 2021-01-23]. Dostupné na internete: <[https://www.mzv.sk/ministerstvo/kulturna\\_diplomacia-kulturna\\_prezentacia](https://www.mzv.sk/ministerstvo/kulturna_diplomacia-kulturna_prezentacia)>.

PAJTINKA, E. 2007. Slovenská diplomacia a jej dimenzie v 21. storočí. In *Zahraničná politika a diplomacia Slovenskej republiky v kontexte európskej integrácie*, 2007. ISBN 978-80-225-2467-4, s. 77-84.

SNOW, N. 2020. Public diplomacy. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.

VALENZA, D. 2020. The Irresistible Rise of Health Diplomacy: Why Narratives Matter in the Time of COVID-19. In *United Nations University* [online]. Brugge: United Nations University, 2020 [cit. 2021-01-24]. Dostupné na internete: <<http://cris.unu.edu/health-diplomacy-narratives>>.

VERMA, R. 2020. China's 'mask diplomacy' to change the COVID-19 narrative in Europe. Policy Brief. In *Asia Europe Journal*, roč. 18, 2020. ISSN 1612-1031, s. 205-209. <https://doi.org/10.1007/s10308-020-00576-1>.

WHITE, C. L. 2012. Brands and national image: An exploration of inverse country-of-origin effect. In *Place Branding and Public Diplomacy*, roč. 8, 2012, č. 2. ISSN 1751-8059, s. 110-118.

# **VLÁDNÍ SELHÁNÍ A (NE)EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU V ČESKÉ REPUBLICE**

## **GOVERNMENT FAILURE AND (IN)EFFICIENCY OF THE PUBLIC SECTOR IN THE CZECH REPUBLIC**

---

**Jiří DUŠEK<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Cílem studie je na základě vybraných ukazatelů (počet státních zaměstnanců, mzdové náklady, HDP, inflace) zmapovat aktuální vývoj veřejného sektoru ČR a upozornit na závažné příklady neefektivnosti v komparaci s vývojem národního hospodářství a soukromého sektoru České republiky za období let 2002-2021. Komparace je provedena zejména na bázi vypočteného podílu mzdových nákladů státních zaměstnanců na HDP (v %), demonstrující rostoucí podíl kvazimandatorních výdajů, a reálného růstu mezd státních zaměstnanců, který je komparován s makroekonomickými proměnnými v podobě inflace a růstu HDP.

**Klíčová slova:** Česká republika, efektivnost, neefektivnost, plat, veřejný sektor, vládní selhání, zaměstnanec

**Abstract:** The aim of the study is to map the current development of the public sector in the Czech Republic on the basis of selected indicators (number of civil servants, wage costs, GDP, inflation) and draw attention to serious examples of inefficiency in comparison with the development of the national economy and the private sector of the Czech Republic between 2002 and 2021. The comparison is made mainly on the basis of the calculated share of labour costs of civil servants in GDP (in %), which demonstrates the growing share of quasi-mandatory expenses, and the real growth of salaries of civil servants, which is compared with macroeconomic variables in the form of inflation and the growth of GDP.

**Key words:** Czech Republic, efficiency, employee, government failure, inefficiency, public sector, salary

---

<sup>1</sup> doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D., Katedra managementu a marketingu služeb, Vysoká škola evropských a regionálních studií

## ÚVOD

Veřejný sektor ve vyspělých zemích rozhoduje o alokaci značné části disponibilních zdrojů společnosti, a tak není divu, že problematika jeho efektivity patří k aktuálním teoretickým a praktickým problémům veřejného sektoru (OCHRANA, PAVEL, VÍTEK, et al., 2010, s. 11). Veřejný sektor by měl vést k dosažení vyšší efektivity při alokaci zdrojů rozpočtové soustavy, které pocházejí především z daní, na financování potřeb veřejného sektoru. Nicméně i ve veřejném sektoru je velkým problémem dosažení efektivity při vynakládání finančních zdrojů rozpočtové soustavy. Tendence k neefektivitě veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i vládního selhání a selhání veřejné správy, která řídí a organizuje činnosti ve veřejném sektoru, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy (PEKOVÁ, PILNÝ, JETMAR, 2012, s. 88).

### **Efektivnost a veřejný sektor**

SAMUELSON a NORDHAUS, 1995, s. 27, popisují efektivnost jako „*absenci plýtvání neboli co nej efektivnější užívání zdrojů ekonomiky k uspokojování potřeb a přání lidí*“. Ve vztahu k veřejné ekonomii je řešena otázka Paretovy efektivity alokace zdrojů. Tato efektivnost je středem pozornosti v teorii veřejné volby (BUCHANAN, 1998). Efektivností se také zabývá i ELLIOTT, 1997, s. 41-43, který ji řadí k pěti obecným principům řízení veřejného sektoru (public sector management). Pojednává o „*effectiveness*“, kterou považuje za dosažení stanovených cílů, a o „*efficiency*“, jež představuje dosažení maximálního výstupu při daných nákladech/vstupech (HOLEŠINSKÁ, 2016, s. 26).

Užší pojetí efektivity se většinou chápe v pojetí tzv. paretovské efektivity (pojmenované podle Vilfreda Pareta, který se efektivností veřejného sektoru podrobněji zabýval už před více než sto lety). V tomto pojetí dané ekonomické uspořádání, ekonomické rozhodnutí (např. ve veřejném sektoru, o daňovém zatížení apod.) je efektivní tehdy, nemůže-li nastat změna, při níž by některý subjekt (občan apod.) získal, aniž by jiné subjekty něco ztratily, utrpěly újmu. Pro efektivnost veřejného sektoru v pojetí paretovské efektivity pak platí, že efektivní je takové řešení (např. o struktuře, standardu produkovaných veřejných statků), kdy roste užitek alespoň jednomu jedinci, a přitom ostatním zůstává užitek nezměněn (nezhorší se). Efektivnost veřejného sektoru v širším pojetí praxe je výsledkem vztahu mezi velikostí

vstupů do veřejného sektoru, tzn. nákladů organizací ve veřejném sektoru, a velikostí výstupů z veřejného sektoru, tzn. výkonů organizací ve veřejném sektoru (často transformovaných do jejich tržeb). Ve veřejném sektoru objektivně působí tendence k neefektivnosti – maximalizace nákladů, minimalizace výkonů. To je ovlivněno tím, že ve veřejném sektoru (jako hlavní součásti neziskového sektoru) nepůsobí jako kritérium alokační efektivity kategorie zisku. Vstupy do veřejného sektoru se nakupují za tržní ceny, zatímco produkty veřejného sektoru se neprodávají za tržní cenu, ale modifikované ceny – vybírané daně (tzv. daňová cena za čisté veřejné statky, např. v ČR i správní poplatky, které se zařazují mezi daňové příjmy, vybírané za úkony veřejné správy) a tzv. uživatelské poplatky jako modifikovaná cena za smíšené veřejné statky (PEKOVÁ, PILNÝ, JETMAR, 2012, s. 88-90).

Pohled na řízení veřejného sektoru se dle VODÁKOVÉ, 2013, v souvislosti s reformami veřejných financí významně mění. Zatímco tradičně bylo řízení ekonomických systémů chápáno spíše jako zabezpečování zdrojů pro průběžné plnění předem nastavených funkcí a zavedených postupů, v současnosti se pozornost stále více přesunuje ke snaze o dosažení plánovaných cílů a výkonů za současného optimálního využívání dostupných zdrojů. Řízení ekonomických systémů veřejného sektoru by tedy mělo být na jedné straně poměřováno ve vztahu ke skutečně dosaženým cílům a na straně druhé k tzv. konceptu 3E, tj. (MINISTERSTVO VNITRA, 2016, s. 5-6):

- Economy (hospodárnost) – rozumí se takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že tyto cíle a úkoly jsou splněny za předpokladu dodržení kvality. Ukazatelem hospodárnosti je minimalizace nákladů na vstupech za předpokladu splnění stanoveného cíle. Naplnění stanoveného cíle a tedy i dodržení odpovídající kvality je u kritéria hospodárnosti stěžejní, jelikož často dochází k jeho opomíjení (typickým příkladem může být např. výběr veřejných zakázek pouze na základě kritéria nejnížší nabídkové ceny. V případě, že není dodržena odpovídající kvalita, dochází k ekonomicky neúčelnému použití zdrojů, poněvadž nejsou splněny parametry cílů.
- Efficiency (efektivnost) – je často přirovnávána k rčení „do the things right“ (dělej věci správně). Rozumíme jí buď tzv. produktivitou, nebo také nákladovou efektivnost. Produktivitou je myšleno takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů, ve srovnání s objemem prostředků, vynaložených na jejich plnění (tj.

nejproduktívnejší je ten, kto dosáhne najväčšieho množstva výstupů podstatu benchmarkingu). Nákladovou efektívnosťou jsou mysleny náklady na neutrální jednotku výstupu (např. náklady na jednoho obsluženého občana apod.). Nákladově nejefektívnejší je ta jednotka, která dosahuje nejnižších nákladů na neutrální jednotku výstupu (za podmínky zachování dané kvality).

- Effectiveness (účinnost nebo také účelnost) – je často též přirovnávána k rčení „do the right things“ (dělej správné věci). Rozumíme jí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytýčených úkolů. Jedná se o nejvyšší druh kritéria výkonu, a to ve vztahu k hospodárnosti i efektívnosti, prověřuje totiž ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. Nejčastějším ukazatelem splnění účelnosti je procentní naplnění stanovených cílů — porovnání stanovených cílů s dosaženými výsledky. Ve veřejném sektoru je toto kritérium vnímáno jako nejvíce problematické, protože cíle často nejsou vůbec definovány, či pouze nejednoznačně, nebo nejsou měřitelné, nejsou pravidelně vyhodnocovány, s jejich plněním či neplněním nejsou spojeny žádné odměny nebo sankce.
- V souvislosti s hodnocením fungování veřejné správy se v poslední době doplňuje o „equity“ (spravedlnost) a hovoří se o modelu „4E“.

V praxi veřejného sektoru se přitom mnohdy bohužel stále ještě setkáváme s pouhým průběžným monitorováním stavu čerpání přidělených rozpočtových prostředků.

## **Faktory ovlivňující efektívnost veřejného sektoru**

Důvodem existence veřejných financí a veřejného sektoru je korekce tržních selhání. Ta ale nemusejí být optimálně vyřešena ani prostřednictvím působení státu. STIGLITZ, 2000, s. 9, v této souvislosti označuje selhání státu při zabezpečování plánovaných cílů od zhruba 70. a 80. let minulého století za systematická a shrnuje jejich příčiny do čtyř oblastí:

- Plánované cíle státem realizovaných programů mívají obvykle komplikované a těžko předvídatelné důsledky. Mnohdy také státu chybějí dostatečné informace k jejich účinné realizaci, např. aby rozlišil, na koho programy přesně zacílit tak, aby nebyly zneužívány.
- Stát má nad důsledky jím realizovaných programů pouze omezenou kontrolu. Není schopen kontrolovat zejména odezvy ze strany soukromého sektoru.



- Stát coby tvůrce legislativy má pouze omezenou kontrolu nad implementací veřejných programů, a to zejména nad byrokratickým aparátem, který je odpovědný za přípravu podrobnější interní legislativy a její implementaci.
- Poslední oblastí příčin selhání státu při prosazování žádoucích cílů je politický proces, prostřednictvím kterého se vládní programy prosazují. Důvodem je jeho komplikovanost, skutečnost, že poslanci mohou při prosazování legislativy sloužit nejrůznějším politickým zájmům a mohou také tihnout k výběru jednoduchých řešení jinak komplexních problémů, např. i z důvodu jejich omezené informovanosti.

Výše uvedené příčiny odrážejí nepřímo pravděpodobně hlavní důvod tendence veřejného sektoru k neefektivnosti, a to tzv. problém X-eficiency. Ten spočívá v působení monopolu, který není vystaven konkurenčním tlakům, a tudíž ani nucen eliminovat své náklady a dosahovat tak maxima výstupů z daných vstupů. Někteří ekonomové proto považují za nejvhodnější cestu k řešení problému efektivnosti ve veřejném sektoru konkurenci.

MALÝ, et al., 2016, s. 56, vidí jako hlavních 5 důvodů neefektivnosti veřejného sektoru:

- neziskový charakter veřejného sektoru – absence kritéria zisku,
- obtížně vyjádřitelný užitek,
- zprostředkovanost vztahu „užitná hodnota – plátce“,
- slabá nebo žádná konkurence a ostatní důvody.

Podle STRECKOVÉ, 1998, je naopak efektivnost fungování veřejného sektoru ovlivněna třemi skupinami faktorů – velikostí a strukturou, financováním a organizační kulturou. Tyto faktory lze dále členit na faktory efektivnosti vnitřní a vnější:

- Vnější faktory nemohou být samotnými institucemi veřejného sektoru (tedy na mikroúrovni) ovlivněny a mezi hlavní patří politický systém v dané společnosti, úroveň fungování soukromého (tržního) sektoru, míra konkurence a provázanost způsobu financování instituce na jejím výkonu.
- Vnitřní faktory jsou chápány jako ovlivnitelné na mikroúrovni, především uplatněním odpovídajícího systému řízení. Z praktického hlediska patří mezi nejvýznamnější zejména technická úroveň (vybavenost předpoklady pro uplat-

nění nových technologií, výpočetní technika a informační systémy apod.), racionální a efektivní struktura činností a dělba práce uvnitř institucí, kvalifikace a iniciativa pracovníků.

Bližší specifikace, sledování a analýza vývoje a působení těchto faktorů je jistě nezbytná i při řešení otázky, nakolik přispívá veřejný sektor rozvoji regionů, resp. zda na regionální úrovni funguje více či méně efektivně. Základní logikou přitom je, že pozitivní či negativní vývoj sledovaného faktoru signalizuje lepší/horší předpoklady pro dosahování efektivních stavů, aniž by bylo nezbytné vždy obtížně vyjadřovat a měřit (v dimenzích kvantity a kvality) míru naplnění cílů v relaci k vynaloženým prostředkům. Pokud nahlížíme na veřejný sektor v jeho regionálním rozměru, pak při snaze o uplatnění onoho dělení na vnější a vnitřní faktory zjišťujeme, že zde vstupují do hry i další významné faktory související s mírou autonomie, strukturami kompetencí apod. Je tu evidentní potřeba systémového a interdisciplinárního přístupu, kdy mezi vnější faktory efektivnosti konkrétního subsystému veřejného sektoru je potřeba přiřadit parametry fungování jiných součástí veřejného sektoru, resp. jiných veřejných politik (MALÝ, 2006).

### **Cíl, materiál a metodika zkoumání**

Cílem analýzy je na základě vybraných ukazatelů (počet státních zaměstnanců, mzdové náklady, HDP, inflace) zmapovat aktuální vývoj veřejného sektoru ČR a upozornit na závažné příklady neefektivnosti v komparaci s vývojem národního hospodářství a soukromého sektoru České republiky. Pro objektivizaci efektivity veřejného sektoru byla zvolena oblast vstupů (zaměstnanců) do veřejného sektoru (a nákladů na ně) za využití komparativních metod za období 20 let (2002-2021). Komparace je provedena zejména na bázi vypočteného podílu mzdových nákladů státních zaměstnanců na HDP (v %), demonstrující rostoucí podíl mandatorních výdajů, respektive v případě platů státních zaměstnanců kvazimandatorních výdajů, a reálný růst mezd státních zaměstnanců, který je komparován s makroekonomickými proměnnými v podobě inflace a růstu HDP.

### **Výsledky a diskuse**

Pandemie COVIDU-19 zastihla českou ekonomiku v klesající fázi hospodářského cyklu a výsledkem byl nejhlubší propad ekonomiky v historii samostatné České re-

publiky. Utluмены byly téměř všechny oblasti národního hospodářství, především pak obchod, doprava, pohostinství a cestovní ruch. Silně zasažen byl také zpracovatelský průmysl. Na trhu práce se ekonomická recese v prvním pololetí 2020 projevila velmi mírně, míra nezaměstnanosti se začala, i díky vládním opatřením na podporu zaměstnanosti, zvyšovat jen pozvolna. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj v červnu 2020 odhadla, že českou ekonomiku čeká v roce 2020 propad ve výši 9,6 % HDP v případě, že by se jí vyhnula druhá vlna pandemie, nebo ve výši 13,2 % HDP v případě vypuknutí druhé vlny pandemie. V průběhu druhého pololetí roku 2020 se epidemická situace začala opět významně zhoršovat a výhled ekonomického vývoje na rok 2021 je z tohoto důvodu zatížen vysokou mírou nejistoty a rizik jak vnějších, tak domácích (KALA, et al., 2020). Ekonomický propad za rok 2020 je dle předběžných odhadů -5,6 %, což je méně než odhad Ministerstva financí uvedený v aktualizované makroekonomické predikci ve výši -6,6 % HDP. Hospodaření státního rozpočtu skončilo v roce 2020 deficitem ve výši 367,4 miliardy Kč, tedy o 338,9 miliardy Kč vyšším než v roce 2019. Pro rok 2021 počítá návrh státního rozpočtu s deficitem 320 miliard Kč, bohužel však neodpovídá realitě, neboť nezohledňuje plánované daňové změny v podobě zrušení superhrubé mzdy a vyšší daňové slevy na poplatníka. Lze tak důvodně předpokládat, že ČR bude disponovat za rok 2021 nejvyšším schodkem státního rozpočtu v historii převyšujícím 400 mld. Kč. Lze též předpokládat, že jako jediná země v Evropě bude mít ČR schodek v roce 2021 vyšší než v roce 2020.

Tento „rozvrat“ veřejných financí a nejvyšší schodky v historii České republiky samozřejmě znovuotevřely otázku efektivnosti veřejného sektoru, který se v uplynulých letech pozvolna rozrůstal, zvláště pokud jde o počet státních zaměstnanců, který kontinuálně roste od roku 2013 do současnosti. V roce 2021 by se měl dokonce přiblížit nárůstu 70 000 zaměstnanců proti roku 2013. Problémem není jen vlastní nárůst počtu státních zaměstnanců jako takových, ke kterému docházelo např. díky vzniku zcela nových úřadů (např. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám, Národní akreditační úřad pro vysoké školství, Národní sportovní agentura atd.), ale zejména růst kvazimandatorních výdajů státu, které společně s mandatorními výdaji dosáhly v roce 2020 podílu 76,49 % všech výdajů státního rozpočtu, resp. 78,43 % rozpočtových příjmů. Tempo růstu mandatorních a kvazimandatorních výdajů je z dlouhodobého hlediska vyšší než tempo růstu příjmů i výdajů státního rozpočtu, což do budoucna představuje riziko pro fiskální udržitelnost státního rozpočtu a veřejných

financí. Kvazimandatorní výdaje dle SLANÉHO, 2018, sice nejsou dány zákonem, ale mají povahu mandatorních výdajů. Stát se jich nemůže jednoduše zříct, neboť svou povahou jsou nezbytné. Jde zejména o platy zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací, výdaje ministerstva obrany nebo třeba smluvně ukotvené investiční pobídky atd. Za rok 2018 byl podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích 75,66 %, v roce 2019 pak už 76,27 %. V roce 2009 tvořily výdaje mandatorní povahy 72,91 % celkových rozpočtových výdajů, resp. 87,31 % rozpočtových příjmů. Neboli, během poslední dekády (a zároveň ekonomického cyklu) došlo k nárůstu váhy výdajů mandatorní povahy o téměř 3,6 %! To na první pohled může vypadat jako malý posun, absolutně jde ale o nemalé částky. Rozdíl 3,58 % výdajů mandatorní povahy představuje v roce 2020 částku 64,7 miliardy Kč. V roce 2019 narostly meziročně mandatorní a kvazimandatorní výdaje celkem o 7,4 %, příjmy pak pouze o 4,4 %. Tento nárůst je dle SLANÉHO, 2018, nebezpečný i s ohledem na vývoj mandatorních výdajů během krize a následné stagnace let 2009-2013. Podíl (zejména zákonných) mandatorních výdajů totiž obecně při ekonomickém zpomalení narůstá. Mezi lety 2008 a 2013 vzrostly mandatorní výdaje v rozpočtu z 53,7 % na 57,2 %, tj. o 3,5 %. Historické zkušenosti ukazují, že zpomalení ekonomiky tíživost mandatorních výdajů jen zesílí. Prostor pro řešení je velmi omezený. Politická reprezentace za poslední dekády nenašla sílu prosadit, byť sebemenší systémové opatření, které by nárůst mandatorních výdajů zbrzdilo, ne-li zvrátilo trend. Prostor pro řešení se ještě více omezil kvůli zesílenému volebnímu cyklu (bezvolební roky jen 2015 a 2027). Vlády mají obecně pokušení v předvolebním období navyšovat výdaje, zejména sociální transfery, což se v případě českého rozpočtu projevuje velmi citlivě. Tato předvolební krátkozrakost vlád byla v ČR zesílena nešťastným podzimním termínem sněmovních voleb (viz např. volby 8.-9.10.2021), kdy stará vláda sestaví rozpočet na příští rok pro vládu novou, aniž by za něj nesla jakoukoli odpovědnost, a nová vláda má jen velmi omezený prostor pro případnou korekci rozpočtu. Vláda tak má de facto rozpočet plně v rukou i se svými následky jen po dva roky svého vládnutí. O to větší výzvou by mandatorní výdaje měly být pro rozpočet na příští a přespříští rok. Dnešní rozpočet totiž není na krizi připraven lépe než před deseti lety, spíše naopak. Větší ekonomické zpomalení znamená nejen výrazné negativní rozpočtové dopady, ale i neschopnost fiskální reakce, což se ukazuje právě nyní při koronavirové pandemii.

Tabulka 1 – Struktura státních zaměstnanců k 31.3.2019

Organizační složky státu a příspěvkových organizací	Počet	Podíl
Pedagogové	183 108	39 %
Nepedagogičtí pracovníci	63 784	13,6 %
Ostatní zaměstnanci organizačních složek státu	46 093	9,8 %
Příslušníci ozbrojených sil	64 528	13,7 %
Vojáci	25 603	5,5 %
Zaměstnanci bezpečnostních sborů	17 262	3,7 %
Zaměstnanci Generálního finančního ředitelství	16 210	3,5 %
Ostatní zaměstnanci příspěvkových organizací	14 899	3,2 %
Zaměstnanci Úřadu práce	12 135	2,6 %
Zaměstnanci soudů	9 863	2,1 %
Zaměstnanci ČSSZ	8 805	1,9 %
Zaměstnanci katastrálních úřadů	4 560	1 %
Státní zástupci a odvození ústavní činitelé (MF, ÚOOÚ, ČSÚ, ERÚ, ÚOHS)	1 400	0,3 %
Zaměstnanci státních zastupitelství	1 487	0,3 %
CELKEM	469 737	100 %

Zdroj: ČTK, 2019.

Jedním z dopadů koronavirové pandemie je mzdový paradox státních zaměstnanců – v krizi rychleji rostoucí plat proti mzdám v soukromé sféře. Ještě před několika lety se bouřlivě diskutovalo o dlouhodobě neudržitelném odměňování ve státní správě, které zaostává za mzdami podnikatelského sektoru. Objevovaly se dokonce návrhy na zvýšení kvality výkonu státní správy v podobě navázání výše platu ve státní správě na průměrnou mzdu v podnikatelském sektoru (viz např. CHVALKOVSKÁ, 2013). Situace se změnila v roce 2015, kdy průměrný plat ve veřejném sektoru předešel výši mezd v soukromém sektoru. Dle ISPV, 2020, ve 3. čtvrtletí 2020 medián hrubé měsíční mzdy dosáhl ve mzdové sféře (tj. soukromý sektor) ve 3. čtvrtletí 2020 výše 31 073 Kč. Ve 3. čtvrtletí 2020 činila průměrná hrubá měsíční mzda ve mzdové sféře 36 582 Kč, a zvýšila se tak o 3,9 % oproti stejnému období roku 2019. Medián hrubého měsíčního platu dosáhl v platové sféře (tj. veřejný sektor) ve 3. čtvrtletí 2020 výše 39 512 Kč. Průměrný hrubý měsíční plat v platové sféře

ve sledovaném období meziročně vzrostl o 9,0 % na 40 961 Kč. Medián hrubého měsíčního platu byl v platové sféře ve 3. čtvrtletí 2020 o 8 439 Kč vyšší než medián hrubé měsíční mzdy ve mzdové sféře. Ve sledovaném období byl průměrný měsíční plat v platové sféře o 4 379 Kč vyšší než průměrná měsíční mzda ve mzdové sféře. Ve mzdové sféře existují větší rozdíly mezi příjmy jednotlivých zaměstnanců. Tuto skutečnost potvrzuje i rozdíl mezi mediánem hrubé měsíční mzdy (platu) a průměrnou mzdou (platem) v jednotlivých sférách. Ve 3. čtvrtletí 2020 byl rozdíl mezi průměrem a mediánem mzdy vyšší ve mzdové sféře (5 509 Kč/měs.) než v platové sféře (1 449 Kč/měs.).

Je patrné, že rostoucí rozdíl mezi průměrem a mediánem je dán i tím, že veřejný sektor se stává čím dál atraktivnější pro lidi se středoškolským vzděláním, jejichž příjem se zde vyrovná příjmu v komerční sféře, a navíc mají vyšší jistotu a stabilitu zaměstnání. Právě stabilita pracovních míst byla dle JÉGLA, 2020, dříve bonusem, kterým se vysvětlovalo, proč platy u státu pouze dohánějí mzdy v soukromém sektoru. Dnes je nejenže předešly, ale naopak se jim ještě vzdalují. Navzdory tomu, že soukromý sektor musí zaměstnancům státu na platy vydělat. Je zřejmé, že koronavirová pandemie tento rozdíl ještě více zvýrazní, i když řadě státních zaměstnanců byly pro rok 2021 zmrazeny platy. Vhodným nástrojem řešení této situace by bylo nikoliv vlastní zmrazení platů, ale zmrazení celkového objemu peněz, které jsou alokovány na platy státních zaměstnanců. Další růst platů požadovaných odbory by tak byl možný jen za předpokladu vyšší efektivity vedoucí ke snížení počtu státních zaměstnanců. Eliminována by se tak počínající situace, kdy některá odvětví soukromého sektoru již nejsou schopna konkurovat státu jako zaměstnavatelé, soukromá sféra musí šetřit více než stát dofinancovaný dluhopisy. Podíl výdajů na platy na příjmech státního rozpočtu v roce 2016 dosahoval dle JÉGLA, 2020, 11,8 %, v roce 2019 to bylo už 13,75 % – to vše navzdory utěšenému ekonomickému růstu a stoupajícím daňovým příjmům vlády. Tento stav potvrzují všechna data a výpočty uvedené v tabulce 2. Od roku 2013 roste nepřetržitě počet státních zaměstnanců, nehovoříme však o stovkách či tisících, ale o desítkách tisíc nových státních zaměstnanců. Od roku 2015 pak dochází ke každoročnímu reálnému růstu platů ve veřejném sektoru, v roce 2018 o neuvěřitelných a ekonomicky neopodstatněných +10,6 %. Platy se zvyšují zcela nesystematicky bez ohledu na vývoj inflace či ekonomický růst, kdy odbory například v době koronavirové pandemie na podzim 2020 požadovaly růst tarifů pro pracovníky veřejného sektoru minimálně o 7 % a pro některé obory 10 a 15 %. Logickým důsledkem těchto eskapád v roce 2020 je razantní

růst státního dluhu v poměru k HDP z 29 % na cca 40 % po předchozím šestiletém poklesu. Přestože je ČR i nadále jednou z nejméně zadlužených zemí Evropy, může se tento nárůst zadlužení v budoucnu negativně projevit na nákladech na obsluhu státního dluhu a plnění konvergenčních kritérií pro zavedení eura.

Tabulka 2 – Efektivita veřejného sektoru ČR dle vybraných ukazatelů

<b>Ukazatel</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Počet státních zaměstnanců	507 472	471 454	463 822	457 520	454 186	441 425	434 483
Celkové mzdové náklady (v mld. Kč)	104	108	112	119	124	128	132
HDP nominální (v mld. Kč)	2 675	2 801	3 058	3 258	3 507	3 832	4 015
Podíl mzdových nákladů státních zaměstnanců na HDP (v %)	3,9	3,9	3,7	3,7	3,5	3,3	3,3
Růst HDP (v %)	1,6	3,6	4,8	6,5	7,1	5,5	2,5
Inflace (v %)	1,8	0,1	2,8	1,9	2,5	2,8	6,3
Reálný růst mezd státních zaměstnanců (v %, přepočteno na zaměstnance)	-	11,7	2,5	5,7	2,4	3,3	-1,4

<b>Ukazatel</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Počet státních zaměstnanců	436 680	429 083	416 788	413 892	413 595	416 645	421 274
Celkové mzdové náklady (v mld. Kč)	138	135	130	133	134	139	138
HDP nominální (v mld. Kč)	3 922	3 954	4 034	4 060	4 098	4 314	4 555
Podíl mzdových nákladů státních zaměstnanců na HDP (v %)	3,5	3,4	3,2	3,3	3,3	3,2	3,0

Ukazatel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Růst HDP (v %)	-4,7	2,2	1,7	-0,8	-0,9	2	4,3
Inflace (v %)	1,0	1,5	1,9	3,3	1,4	0,4	0,3
Reálný růst mezd státních zaměstnanců (v %, přepočteno na zaměstnance)	3,0	-1,9	-2,7	-0,3	-0,6	2,6	-2,1

Ukazatel	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Počet státních zaměstnanců	433 120	439 856	448 103	464 446	475 379	482 270
Celkové mzdové náklady (v mld. Kč)	147	160	184	208	227	240
HDP nominální (v mld. Kč)	4 715	5 050	5 329	5 647	5 331	5 496
Podíl mzdových nákladů státních zaměstnanců na HDP (v %)	3,1	3,2	3,5	3,7	4,3	4,4
Růst HDP (v %)	2,3	4,6	2,9	2,4	-5,6	3,1
Inflace (v %)	0,7	2,5	2,1	2,8	3,2	1,9
Reálný růst mezd státních zaměstnanců (v %, přepočteno na zaměstnance)	2,9	4,6	10,6	6,1	3,3	2,3

\* předběžný odhad

*Zdroj: Vlastní zpracování na základě podkladů Ministerstva financí ČR, Českého statistického úřadu a České národní banky, 2021, vlastní výpočty.*

## ZÁVĚR

Dlouhodobý personální a finanční růst veřejného sektoru bez zvyšování množství výstupů, produktivity práce či kvality poskytovaných služeb není jen nestandard-



ním produktem současné politické reprezentace (vlády ANO+ČSSD a dříve i KDU-ČSL), vzhledem k dopadům lze tuto situaci označit jako typické vládní selhání. Kombinace prakticky nezastavitelného růstu platů státních zaměstnanců s ohledem na ekonomickou recesi vyvolanou koronavirem není dlouhodobě ekonomicky udržitelná. Pozvolna rostoucí podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů státu vede k omezení fiskální akceschopnosti státu, vyššímu zadlužení České republiky a řadě dalších negativních dopadů v podobě nárůstu byrokracie, korupce a dalších jevů. Českou politickou scénu zasáhly v současnosti nejen různé dopady koronavirové pandemie, ale i aktuální rozhodnutí Ústavního soudu ohledně zrušení znevýhodnění menších politických stran a koalic, lze tak předpokládat, že do voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR plánovaných na 8.-9.10.2021 v oblasti počtu zaměstnanců veřejného sektoru k žádným nepopulárním změnám a opatřením nedojde. Pro nově zvolenou politickou reprezentaci by však měla být současná koronavirová krize příležitost popsané trendy zvrátit, později k tomu již nebudou vhodnější podmínky a může znovu chybět politická odvaha. Nehovoříme totiž jen o necelém půlmilionu státních zaměstnanců, ale i dalších stovkách tisíc zaměstnanců veřejného sektoru (v roce 2020 překročen počet 700 000 zaměstnanců veřejného sektoru) či zaměstnancích přímo nebo nepřímo navázaných na veřejné rozpočty. Tato problematika nemá jen ekonomický rozměr, ale i rozměr morální, jak právě ukázala koronavirová pandemie. Jak naznačila výše uvedená data v tabulce 2, nejenže rostl počet státních zaměstnanců a jejich platy bez ohledu na vývoj makroekonomických veličin, koronavirová pandemie rozevřela nůžky v oblasti rostoucích rozdílů mezi platy veřejného sektoru a mzdami v komerční sféře, ale i rozdílném přístupu jednotlivých zaměstnavatelů k práci z domova, kdy řada zaměstnanců veřejného sektoru „pracovala“ doma bez ohledu na to, zda byla jejich činnost pro tento způsob práce vhodná se 100 % platovým ohodnocením proti řadě zaměstnanců soukromého sektoru, kteří veřejný sektor financují. Nezbytnost zásahu do výkonnosti veřejného sektoru umocňuje i rostoucí atraktivnost státu jako zaměstnavatele a možný další přesun zaměstnanců soukromé sféry do sféry veřejné, samozřejmě s negativním dopadem na produktivitu práce a ekonomický růst ČR. Na v říjnu 2021 zvolenou politickou reprezentaci tak čeká řada nelehkých úkolů, zejména se musí vyrovnat s nezbytností nepopulárních reforem (důchodový systém, veřejné finance atd.), jejichž naléhavost se bude zvyšovat se zhoršujícími se makroekonomickými a konvergenčními ukazateli ČR.

## SEZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJŮ

### Monografie a skripta

BUCHANAN, J. M. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 80-7226-116-9.

ELLIOTT, J. 1997. *Tourism: Politics and Public Sector Management*. London : Routledge, 1997. 279 s. ISBN 0-41507158-5.

HOLEŠINSKÁ, A. 2016. *Destinační management jako nástroj regionální politiky cestovního ruchu*. Brno : Masarykova univerzita, 2016. 152 s. ISBN 978-80-2108-171-0.

CHVALKOVSKÁ, J. 2013. *Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030*. Praha : Centrum aplikované ekonomie, 2013. 13 s.

KALA, M., et al. 2020. *Stanovisko NKÚ ke Zprávě o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2020*. Praha : Nejvyšší kontrolní úřad, 2020. 36 s.

MALÝ, I., et al. 2016. *Veřejná ekonomie. 3. aktualizované vydání*. Praha : Karlova univerzita v Praze, 2016. 163 s.

MINISTERSTVO VNITRA ČR. 2013. *Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2013. 54 s.

OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L., et al. 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha : Grada, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. 2012. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. 488 s. ISBN 978-80-7357-936-4.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. 1995. *Ekonomie*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1995. 1011 s. ISBN 80-205-0494-X.

STIGLITZ, J. E. 2000. *Economics of the Public Sector*. 3rd ed. New York : W. W. Norton & Company, Inc., 2000. 823 s. ISBN 0-393-96651-8.

STRECKOVÁ, Y. 1998. *Teorie veřejného sektoru. 1. přeprac. vyd.* Brno : Masarykova univerzita, 1998. 181 s. ISBN 80-210-1737-6.

VODÁKOVÁ, J. 2013. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru. Vyd. 1.* Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 207 s. ISBN 978-80-7478-324-1.

### Internetové zdroje

ČTK. 2019. *Stát zaměstnává už 470 tisíc lidí, na jejich platy letos má jít 200 miliard korun* [online]. Praha : Czech News Center, 2019, 31.3.2019 [cit. 2021-02-04]. Do-

stupné z WWW: <<https://www.reflex.cz/clanek/zpravy/94163/stat-zamestnava-uz-470-tisic-lidi-na-jejich-platy-letos-ma-jit-200-miliard-korun.html>>.

ISPV. 2020. *Zveřejněny výsledky ISPV za 3. čtvrtletí 2020* [online]. Praha : Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2020, 11.12.2020 [cit. 2021-02-04]. Dostupné z WWW: <<https://www.ispv.cz/cz/Aktuality/Zverejneny-vysledky-ISPV-za-3--ctvrtleti-2020.aspx>>.

JÉGL, P. *A tebe taky sním! Státnímu Otesánkovi za Babiše roste apetýt* [online]. Praha : Partners Media, 2020, 19.10.2020 [cit. 2021-02-04]. Dostupné z WWW: <<https://finmag.penize.cz/ekonomika/421176-a-tebe-taky-snim!-statnimu-otesankovi-za-babise-roste-apetyt>>.

MALÝ, I. 2006. *Faktory efektivnosti fungování veřejného sektoru v regionech* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2006 [cit. 2021-02-03]. Dostupné z WWW: <[https://is.muni.cz/el/sci/jaro2006/E4320/um/1617145/efektivnost\\_ve\\_VS.pdf](https://is.muni.cz/el/sci/jaro2006/E4320/um/1617145/efektivnost_ve_VS.pdf)>.

SLANÝ, M. *Ekonomika: Mandatorní výdaje – narůstající rozpočtové riziko* [online]. Praha : Neviditelný pes a MAFRA, 2018, 30.8.2018 [cit. 2021-02-04]. Dostupné z WWW: <[https://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika/ekonomika-mandatorni-vydaje-narustajici-rozpoctove-riziko.A180825\\_212000\\_p\\_ekonomika\\_wag](https://neviditelnypes.lidovky.cz/ekonomika/ekonomika-mandatorni-vydaje-narustajici-rozpoctove-riziko.A180825_212000_p_ekonomika_wag)>.

# ZMLUVNÉ TEÓRIE VZNIKU ŠTÁTU

## CONTRACTUAL THEORIES OF THE STATE

---

**Tatiana GMITROVÁ<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Cieľom tohto príspevku je analyzovať zmluvné teórie vzniku štátu legitimizujúce štát a štátnu moc tak, ako boli sformované v právnom myslení. Článok sa zaoberá jednotlivými predstaviteľmi teórie spoločenskej zmluvy, ich názormi a teóriami. Záverečná časť pozostáva z aplikácie zmluvných teórií na moderný štát a komparácie spoločenskej zmluvy s ústavou slovenskej republiky.

**Kľúčové slová:** teória spoločenskej zmluvy, spoločnosť, štát, ústava

**Abstract:** The aim of this article is to analyse the contractual theories of the state, legitimizing the state and state power as they were formed in legal thinking. The article deals with individual representatives of the social contract theory, their opinions and state theories. The last part consists of the application of the contractual theories basis into modern state and of the comparison of the social contract to the constitution of the Slovak republic.

**Key words:** social contract theory, society, state, constitution

## ŠTÁT A SPOLOČNOSŤ

Životu v spoločenstve pripisuje veľký význam Šmihula (2011), ktorý v takomto spolunažívaní vidí niekoľko výhod. Jednotlivci sa vedľa oveľa lepšie ochrániť pred nebezpečenstvom, pretože ho dokážu skôr spozorovať a v prípadnom boji sa ich sily znásobujú. V období lovecko-zberačskej spoločnosti bolo organizovanie spoločenského života a práce založené na kontakte jednotlivcov, ktorí si boli navzájom

---

<sup>1</sup> Mgr. Tatiana Gmitrová, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

príbuzní. Spoločnosť v takejto podobe však nedokázala dosiahnuť vyššiu ekonomicko-technologickú úroveň, preto bola nutná zmena, ktorá spočívala v prechode od lovu a zberu k plánovanej výrobe potravín, k poľnohospodárstvu a pastierstvu. Táto skutočnosť predstavuje jednu z najvýznamnejších medzníkov v dejinách ľudstva. Obrábanie pôdy zabezpečujú vyššiu koncentráciu územia a efektívnosť územného využitia. Objavom poľnohospodárstva sa život ľudí vydal iným smerom, ktorý viedol k sformovaniu tých inštitúcií, ktoré boli predtým nemysliteľné. Mohlo tak dôjsť k sformovaniu štátu.

Aj keď ešte neexistoval štát, boli tu nejaké pravidlá, spoločenské normy zabezpečujúce fungovanie vzťahov v spoločnosti, napr. prirodzená deľba práce medzi ženou a mužom, neskôr rôzne náboženské či etické normy. Keď vznikol štát, najdôležitejšie normy sa preformulovali na právne, na základe ktorých potom štát zabezpečoval poriadok a riadil spoločnosť.

Existencia noriem obmedzuje prirodzenú slobodu ľudí v spoločnosti. Oni sa jej však musia sčasti zriecť v prospech spoločnosti, v ktorej žijú, aby mohli získať a chrániť hodnoty potrebné na zabezpečenie základných i sociálnych potrieb, ktoré im môže poskytnúť len verejná autorita. Prusák (1995) hovorí o spoločenskej zmluve, ktorej podstatou je to, že všetci jedinci sa zrieknu svojej slobody, aby mohli slobodu nadobudnúť ako príslušníci pospolitosti, štátu, národa. Jednotlivci uzatvorili spoločenskú zmluvu, podľa ktorej postupujú časť svojej slobody štátu, výmenou za ochranu slobody, ktorú mu nepostúpili. Štát im za to poskytuje ochranu života a iných hodnôt, ktoré sa zaviazal chrániť na základe práva.

## **TEÓRIE SPOLOČENSKEJ ZMLUVY A ICH PREDSTAVITELIA**

Medzi najvýznamnejších predstaviteľov zmluvných teórií možno zaradiť Thomasa Hobbesa a Johna Locka. Nasledujúce podkapitoly obsahujú ich učenia o štáte či ich pohľady na to, ako možno chápať prirodzený a občiansky stav.

### **Absolutistická forma vlády z pohľadu Thomasa Hobbesa**

Základ Hobbesovej politickej filozofie spočíva v mechanickom naturalizme, ktorého podstatou je to, že vesmír, kde ľudia žijú, je kolosálny stroj fungujúci na prirod-

ných zákonoch. Spoločnosť podľa neho je potrebné definovať tak, ako aj fyzika vysvetľuje svet, t.j. na základe pôsobenia častíc, z ktorých sa skladá. Ľudí preto prirovnáva k časticiam, ktoré v prirodzenom stave by do seba len narážali, odrážali sa, a vôbec by navzájom nespolupracovali. Práve spoločnosť predstavuje poriadok, keď jednotlivец získava ochranu pred ostatnými, pričom sa úplne zdá svojej slobody. Spoločnosť má zbaviť ľudí zbytočného strachu a ako členovia spoločnosti uzatvárajú spoločenskú zmluvu a podriaďujú sa vládcovi, aby ich ochránil pred chaosom, ktorý predstavuje prirodzený stav. Práve preto aj Thomas Hobbes uznával za najideálnejšiu formu vlády absolutistickú monarchiu (King, 2004).

Z pohľadu Jovčuka (1976) medzi významné Hobbesove učenie patrí učenie o štáte a práve. Pokúsil sa rozložiť tak zložitý celok ako je štát na jeho základné prvky, ktoré sa potom snažil vysvetliť jednoduchými zákonmi prírody. Týmto prišiel k myšlienke rozlíšiť dva stavy ľudskej spoločnosti – prirodzený a občiansky stav. V prirodzenom stave ľudia jednáajú a riadia sa prírodným zákonom sebazáchovy, každý má právo na všetko, čo môže vziať, čoho sa môže zmocniť. Právo sa tu rovná sile a preto je prirodzený stav *boj všetkých proti všetkým* (Bellum omnium contra omnes). To je však v rozpore so sebazáchovou, preto je treba usilovať o mier a každý sa musí zriecť práva na všetko, a tým preniesť časť svojho práva na iných. Prenesenie sa uskutočňuje pomocou zmluvy, ktorej uzatvorenie znamená vznik občianskeho stavu spoločnosti. Ľudia sa musia podriadiť nejakej osobe alebo skupine ľudí.

Prirodzený stav podľa Hobbesovho učenia bližšie definuje Krsková (2002). Každý má rovnaké práva, každý je slobodný a môže konať inštinktívne, môže si prisvojiť všetko, ľudí aj veci. Ide o právo, ktoré ľudia realizujú v boji s ostatnými, teda sa nedá praktizovať. Ľudia majú skoro rovnaké sily, v prirodzenom stave patrí všetko všetkým, teda nikto nemá nič isté. Jednotlivci si uplatňujú svoje práva, preto je to nekonečný boj, kedy *človek človeku je vlkom* (homo homini lupus). Vládne chaos, násilie a neistota.

Aby ľudia mohli žiť spokojne a v bezpečí, musia zveriť všetku svoju moc a silu jedinému človeku či zhromaždeniu, ktorý premení všetky ich vôle v jednu vôľu. Takto vznikne skutočná jednota všetkých v jednej osobe a je utvorená na základe dohody každého s každým. Osobu, na ktorú jednotlivci prenesú časť svojej slobody, nazýva Hobbes (2011) suverénom. Jeho moc je suverénna a sú dve možnosti, ako túto suverénnu moc dosiahnuť. Prvou je prirodzená sila, ktorej sa ľudia musia podriaďovať, pretože keď ju odmietnu, môže ich zničiť. Druhú možnosť predstavujú ľudia a ich

vzájomná dohoda, že sa dobrovoľne podrobia nejakému človeku vo viere, že ich pred inými ochráni. Tento spôsob nazýva politický štát, respektíve štát pomocou ustanovenia. Prvý spôsob predstavuje štát vďaka ovládnutiu.

Z ustanovenia štátu sa odvodzujú práva a moc. Tí, čo ustanovili štát na základe zmluvy, sú ňou viazaní a nemôžu medzi sebou uzavrieť novú zmluvu či poslúchať niekoho iného bez súhlasu štátu. Poddaní ani nemôžu zavrhnúť monarchiu. Všetci sú zaviazaní akceptovať všetko, čo ich suverén uzná za vhodné vykonať. Ak by čo i len jeden jednotlivec prejavil nesúhlas, ostatní by s ním mali zmluvu zrušiť, čo je však protiprávne (Hobbes, 2011).

To je príklad toho, aká vysoká je cena, ktorú musia občania štátu za jeho služby platiť. Jednotlivci stanovili štátnu moc tak, že sa jej bez podmienok poddali. Poslanie zmluvy nepredstavuje limitovanie suverénnej moci, ale dať jej oprávnenia. Moc je jednotná, nedeliteľná a hlavne absolútna. Všetky iné korporácie ako parlament a pod. sú podriadené a závislé na suverénovi. Poddaní sa uzavretím zmluvy vzdali práva na odpor a taktiež nemôžu konkurovať právam suveréna (Krsková, 2002).

Hobbes (2011) vo svojom diele určil rozdiely medzi štátmi podľa suveréna. Suverenitou disponuje jeden človek alebo zhromaždenie, pričom právo stať sa jeho členom majú alebo nemajú všetci jednotlivci. Z tohto je zrejmé, že môžu jestvovať len tri druhy štátu. Ak je predstaviteľom suverenity jeden človek, hovoríme o štáte ako o monarchii. Keď majú všetci možnosť stať sa členom zhromaždenia, ktoré je predstaviteľom suverenity, ide o demokraciu alebo o ľudový štát. Ak zhromaždenie tvoria len niektorí, ktorí mali právo stať sa jeho členmi, štát sa označuje ako aristokracia.

### **John Locke a prirodzené práva**

John Locke opísal vlastnú teóriu štátu v diele *Dve rozpravy o vláde*. Ako vzniká politický štát zdôvodnil tým, že v prirodzenom stave ľudia našli vždy spôsob ako chrániť svoje prirodzené práve. Pripomeňme si, že Hobbes videl v prirodzenom stave chaos. Locke na rozdiel od neho vidí iba možné násilie, a preto musí existovať niekto, kto bude zastávať rolu nestranného rozhodcu či obhajcu práv. Takýto rozhodca musí získať súhlas ľudí a aby mohol vykonávať ich ochranu, musia sa vzdať osobného práva trestať toho, kto pácha zlo. Spoločnosť je podľa neho založená na zmluve a ľudia majú právo vybrať si inú vládu i právo na vzburu (King, 2004).

Prirodzená sloboda človeka sa zakladá na tom, že človek je oslobodený od vyššej moci na zemi a nie je pod vôľou či zákonodarnou autoritou človeka, no prirodzený zákon vníma človek ako svoje pravidlo. Sloboda človeka vo spoločnosti spočíva v tom, že človek nie je pod žiadnou inou zákonodarnou mocou, ale len pod tou, ktorá bola zriadená dohodou v štáte (Locke, 1965).

Všetci ľudia sú prirodzene slobodní, rovní a nezávislí a nikto nemôže byť odstránený mimo tento stav, ani byť podrobený politickej moci druhého bez svojho súhlasu. Jediná možnosť, ktorá predstavuje zbavenie sa svojej prirodzenej slobody a navlečenie si pút občianskej spoločnosti, je dohoda s inými o zjednotení sa v spoločnosti pre svoj bezpečný a pokojný život. Ak sa takto dohodne istý počet ľudí, vytvoria jedno spoločenstvo alebo vládu, okamžite sa zlučujú a vytvárajú jedno politické teleso. Kedykoľvek sa ľudia zo stavu prirodzeného spájajú v spoločenstvo, postupujú svoju moc účelom, kvôli ktorým sa spájajú v spoločnosť. To sa deje na základe nejakej dohody, zmluvy (Locke, 1965).

Na rozdiel od Hobbesa, Locke nestotožňuje spoločnosť a štát. Podľa neho zmluvu vytvárajú dva akty. Najprv si ľudia nájdu konsenzus medzi sebou a vytvoria tak občiansku spoločnosť. Neskôr sa táto spoločnosť zhodne na forme moci, teda na fungovaní sústavy štátnych orgánov. Spoločenská zmluva je výsledkom individualizmu, dobrovoľnej dohody slobodných jednotlivcov na uspokojovaní svojich sociálnych potrieb (Krsková, 2002).

Naskytá sa tu otázka, prečo sa vlastne človek chce pozbaviť svojej slobody a poddať sa nejakej moci, keď v prirodzenom stave je neobmedzeným pánom svojej osoby a svojho majetku. Hoci v prirodzenom stave má také právo, predsa jeho používanie je veľmi neisté a možno aj nebezpečné, pretože práve tým, že každý disponuje neobmedzenou slobodou, zasahuje do slobody iných (Locke, 1965).

Locke (1965) podobne ako Hobbes vymedzil štátne formy. Dokonalú demokraciu opisuje ako formu vlády, v ktorej väčšina, ktorá drží celú moc spoločenstva, môže užívať všetku moc na to, aby vydávala zákony pre spoločenstvo a uskutočňovala ich prostredníctvom úradníkov, ktoré si táto väčšina sama ustanovila. Ak spoločnosť vloží moc vydávať zákony do rúk niekoľkých vybraných ľudí a ich dedičov, hovoríme o oligarchii, ak len do rúk jediného človeka, potom je to monarchia, ak do rúk jeho dedičov, je to dedičná monarchia.

Občianska vláda má vykonávať tri druhy moci, a to zákonodarnú, výkonnú a federatívnu. Týmito mocami majú disponovať rôzne orgány, aby bola zabezpečená ich



vzájomná kontrolovateľnosť. Locke (1965) zároveň zdôrazňoval, že sa v jednom orgáne nemôže kumulovať výkonná a zákonodarná moc, lebo by zákonodarcovia mohli zbaviť samých seba záväzku poslúchať zákony a pri ich tvorbe či realizácii mohli podľa svojich potrieb prispôsobovať.

## **ZMLUVNÉ TEÓRIE A MODERNÝ ŠTÁT**

Ako už bolo spomenuté, zmluvné teórie spočívajú v tom, že jednotlivci odovzdajú časť svojej slobody v prospech štátu a ten im zaručí chrániť slobodu, ktorá im ostala. No v bežnom živote existujú situácie, v ktorej práva a slobody nemôže štát vždy garantovať a dochádza k ich obmedzeniu. „Štát v modernej dobe vystupuje v dvoch roliach – je možným porušovateľom ľudských práv, voči ktorému bolo potrebné prijať celý rad nevyhnutných opatrení a bariér, a zároveň je tým, kto na seba prevzal pozitívne formulovaný zväzok na svojom území ľudské práva garantovať, zabezpečovať a vynucovať“ (Šmihula, 2013, s. 40).

Štát sa dá považovať za subjekt, ktorý je morálne a mocensky vysoko nadradený nad ostatnými organizačnými zoskupeniami v spoločnosti, a z toho dôvodu môže ako jediný garantovať ľudské práva. Paradoxom je, že čím viac je štát obmedzovaný vo svojom konaní princípom právneho štátu a ľudskými právami, tým viac mu ubúdajú schopnosti byť garantom ľudských práv. Dominancia moderného štátu v 18. až 20. storočí bola výrazná v porovnaní s ostatnými subjektmi spoločnosti, preto bol vnímaný ako hrozba pre práva a slobody jednotlivcov. Jeho obranou proti takémuto štátu bola koncepcia ľudských práv. Prejavili sa však aj pozitíva štátnej dominancie. Prostredníctvom štátnej moci bolo možné obhájiť ľudské práva, ktoré sa pokúšali porušiť neštátne subjekty.

Šmihula (2013) poukazuje aj na to, že ak by došlo k vážnemu ohrozeniu vonkajšej či vnútornej suverenity štátu, štáty európskeho typu by v záujme udržania poriadku a svojej suverenity prijali aj také opatrenia, ktoré by podstatne obmedzovali práva a slobody občanov. Nevyhnutnou podmienkou existencie štátu je určitá miera rešpektovania ľudských práv. Istý štandard poriadku a organizácie spoločnosti tvorí podmienku udržania ľudských práv, a to dokáže zabezpečiť najmä štát.

Na základe dvoch koncepcií vieme popísať, prečo je nevyhnutné obmedziť ľudské práva zo strany štátu. Prvá koncepcia hovorí o životných, národných záujmoch štátu, bez ktorých štát nemôže jestvovať a na ich obranu môže použiť hocjaké prostriedky.

Druhá vypovedá o potrebe zachovania verejného poriadku a fungovania spoločnosti. Podľa tejto koncepcie sú tieto hodnoty nad ľudskými právami, pretože bez nich by ani nebolo možné ich zabezpečiť. Obmedzenia možno realizovať aj vzhľadom na ochranyhodné záujmy ostatných občanov alebo v záujme všeobecných nepísaných hodnôt ako je zdravie, morálka, vnútorná bezpečnosť a pod. Obe koncepcie podporuje moderná predstava o štáte ako o štruktúre, ktorá považuje za hlavnú úlohu zabezpečiť vlastnú reprodukciu, ktorá je spojená s dlhodobým prežitím.

Šmihula (2013) považuje ľudské práva a základné slobody za zdroj sily a jednoty v spoločenstve. Ak spoločnosť rešpektuje práva a slobody jednotlivcov, sú pre ňu ochotní prinášať aj väčšie obete. Komunita ich však nesmie ctiť do takej miery, aby bola oslabená jej schopnosť vzpieť sa inej moci, ktorá neuznáva koncepciu univerzálnych ľudských práv. Určitým obmedzením ľudských práv možno z istého hľadiska prispieť k ich zachovaniu. Napr. Británia ako jedna z najslobodnejších krajín bola počas druhej svetovej vojny nútená prijať určité obmedzenia tradičných slobôd, čím sa zabezpečilo uchovanie slobôd a práv do budúca a zachránilo to krajinu pred vojenskou porážkou.

Niektoré medzinárodné dokumenty, zmluvy či deklarácie, zahŕňajú rôzne možnosti štátu odstúpiť od garantovaných ľudských práv. Napríklad vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, čl. 29 ods. 2 stojí, že „každý je pri výkone svojich práv a slobôd podrobený len obmedzeniam ustanoveným zákonom výhradne preto, aby sa zabezpečilo uznanie a zachovávanie práv a slobôd ostatných a vyhovelo sa spravodlivým požiadavkám morálky, verejného poriadku a všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti.“

Podobné obmedzenia možno nájsť tiež v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rady Európy, čl. 15: „V prípade vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia štátnej existencie môže každá Vysoká zmluvná strana prijať opatrenia na odstúpenie od záväzkov ustanovených v tomto Dohovore v rozsahu prísne vyžadovanom naliehavosťou situácie, pokiaľ tieto opatrenia nebudú nezlučiteľné s ostatnými záväzkami podľa medzinárodného práva.“

Tak ako tieto medzinárodné dokumenty, aj Ústava SR čl. 13 ods. 2, 3 a 4 hovorí o tom, že základné práva a slobody možno obmedziť. Z uvedeného vyplýva, že štát môže za určitých okolností a v určitých situáciách obmedzovať práva ľudí. V konečnom dôsledku by mohlo dôjsť k ešte väčšiemu nebezpečenstvu, keby sa na ľudských právach a základných slobodách trvalo rigidne.

## **PRÁVO NA ODPOR**

Ľudia si na zabezpečenie svojich práv ustanovujú vlády, ktoré odvodzujú svoju moc od súhlasu tých, ktorým vládnu. Ľud má však právo aj zmeniť či odstrániť a ustanoviť takú novú vládu, ktorej právomoci uzná ľud za vhodnejšie na zaistenie svojej bezpečnosti.

Relácia prirodzeného a pozitívneho práva je základným východiskom práva na odpor a občianskej neposlušnosti. Obe tieto formy odporu Ottová (2010) odvodzuje od ich podstaty z prirodzenoprávnej koncepcie, z ktorej je odvodená aj teória spoločenskej zmluvy. Sú to krajné formy opozície politickej, morálnej, náboženskej či záujmovej, ktorú prejavujú jedinci, skupiny, resp. občianska spoločnosť ako celok proti štátnej moci alebo voči jej rozhodnutiu. Opozícia môže použiť rôzne spôsoby nonkonformného prejavu. Vo všeobecnosti ich možno rozdeliť na nelegálne a legálne a odpor na aktívny a pasívny. Vychádzajúc z toho, metódy odporu môžu byť násilné alebo nenásilné. Tieto delenia podmieňujú odlišnosti medzi občianskou neposlušnosťou a právom na odpor – *ius resistendi*.

Vo všeobecnosti platí, že sa človek rodí slobodný s určitými neodňateľnými ľudskými právami. Nedostáva ich od štátu, takže mu ich ani nemôže štát vziať. Právo na odpor smeruje proti tomu, kto sa usiluje odňať tieto vrodené práva a slobody zneužitím svojej moci. Spoločenská zmluva medzi štátom o občanmi ukladá obom stranám vzájomné práva a povinnosti, fixované v demokratických ústavách. V prípade, že nositeľ moci prekročí rámec zmluvy a neoprávnené zasiahne do sféry slobody občanov, môžu takejto moci odporovať, dokonca majú právo nahradiť ju novou vládou.

Práve zo spoločenskej zmluvy sa odvodzuje právo na odpor, právo na revolúciu. Odpor vláde nemusí byť spojovaný len s ozbrojeným odporom. Právo na odpor je legálne, právne dovolené konanie. Napriek tomu má podľa Prusáka (1995) oveľa viac kritikov ako zástancov. Napríklad Immanuel Kant tvrdil, že revolúciami nie je možné zlepšiť žiadne zriadenie, jedine reformami. Ak ľudia povýšia násilie nad právo, zruší sa tým celá spoločenská zmluva a aj celý právny systém, čím dôjde k nahradeniu občianskeho stavu prirodzeným, v ktorom zavládne anarchia. V podmienkach moderného štátu a práva nejestvujú žiadne dôvody k návratu anarchie, no ústavné zakotvenie práva na odpor je zdôvodnené krajným riešením a ústavnou poistkou občianskej spoločnosti.

Právo na odpor je zakotvené v Ústave SR čl. 32, ktorý hovorí o práve občanov „*postaviť sa na odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok*

*základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené.“*

## **Ústava ako spoločenská zmluva**

Otázkou teda je, či možno ústavu chápať ako spoločenskú zmluvu v modernom poňatí. Ústava SR je zložená z Preambuly a z deviatich hláv členiacich sa na oddiely a články. Prvá hlava nesie názov Základné ustanovenia, druhá Základné práva a slobody, tretia Hospodárstvo SR a Najvyšší kontrolný úrad SR, štvrtá Územná samospráva, piata Zákonodarná moc, šiesta Výkonná moc, siedma Súdna moc, ôsma Prokuratúra SR a Verejný ochranca práv, deväta Prechodné a záverečné ustanovenia.

Už z tejto štruktúry možno vyčítať, že je tu istá podobnosť so spoločenskou zmluvou. Napr. druhá hlava hovorí o základných právach a slobodách. Tak ako spoločenská zmluva garantuje občanom určité práva ako kompenzáciu toho, že sa vzdali svojej slobody v prospech spoločnosti, tak aj ústava garantuje ľuďom základné práva a slobody. Podľa J. Locka má občianska vláda vykonávať tri druhy moci, ktorými majú disponovať rôzne orgány tak, aby bola zabezpečená aj ich vzájomná kontrolovateľnosť. Presne to môžeme vidieť v piatej, šiestej a siedmej hlave. Ústava tak určuje tiež organizáciu štátu.

Medzi základne hodnoty patrí hodnota slobody. V právnom zmysle sloboda znamená, že štát nemôže zasahovať do určitej sféry života jedinca a môže postupovať len v medziach a podľa zákona, no občanom je dovolené robiť všetko, čo im zákony nezakazujú. Tieto myšlienky presne vystihuje čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy SR, v ktorých stojí, že „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“ a že „*každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*“

Na to nadviažeme myšlienky Prusáka (1995), ktorý uvádza, že ľudia nie sú slobodní, ak im štát bráni uskutočňovať ich potreby a ciele. Mieru slobody občanov určuje miera nezasahovania štátu do občianskej slobody. Tým, že štát nezasahuje, vytvára priestor, kde sa občianska sloboda môže transformovať na iné hodnoty. Obmedzenie slobody a práv, ktoré zakotvuje ústava, možno len v určitých prípadoch a na základe podmienok, ktoré ustanovuje ústava a zákony. Obmedzenie však nesmie byť trvalé a štát ich nesmie zneužívať na iné účely.

Ústava SR čl. 17 poukazuje na to, ako štát prostredníctvom ústavy garantuje osobnú slobodu jednotlivca, a tiež, ako zároveň ustanovuje podmienky výnimočného zásahu

do tejto slobody. Na základe toho sa možno domnievať, že ústava spĺňa podstatu spoločenskej zmluvy, teda sme toho názoru, že poňatie ústavy ako spoločenskej zmluvy v modernom chápaní je správne.

Princíp spoločenskej zmluvy a zmluvné rozdelenie práv a povinností medzi štátom a slobodným občanom dovoľujú štátu zasahovať aj do sféry slobody občanov. Ústava štátu je v podstate zmluvou medzi verejnou štátnou autoritou a občanmi. Občania súhlasia, aby takáto moc v určitých výnimočných prípadoch intervenovala do ich slobody v záujme spoločnosti.

## **ZÁVER**

Na základe analýzy zmluvných teórií vzniku štátu a obsahovej analýzy Ústavy SR a jej následnej komparácie s prvkami spoločenskej zmluvy možno dospieť hneď k niekoľkým podstatným záverom. Na pôvod a vznik štátu sa vo filozofickom myslení sformulovalo viacero teórií. Tento príspevok vychádza zo zmluvných koncepcií a sme toho názoru, že práve tieto teórie mali najväčší vplyv a prínos pre moderný štát. Vo všeobecnosti spoločenská zmluva tkvie v tom, že jednotlivci sa vzdajú svojej osobnej slobody v prospech štátu.

Prvý s ideou spoločenskej zmluvy prišiel Thomas Hobbes, ktorý odmietal teóriu o božskom pôvode štátu a štát prirovnal k morskej oblude Leviathan, ktorá požíra všetko okolo seba vrátane svojich tvorcov. Za najideálnejšiu formu vlády považoval absolutistickú monarchiu. Ďalším predstaviteľom koncepcie je John Locke, podľa ktorého spoločenská zmluva spočíva v tom, že ide o snahu ľudí vzájomnou spoluprácou zachovať a rozvinúť prirodzené práva každého občana vyplývajúce z prirodzeného zákona. Tvrdil, že štátna moc musí byť rozdelená do troch zložiek – zákonodarná, výkonná a federatívna moc, musí byť kontrolovaná, aby sa predišlo kumulovaniu a zneužívaniu tejto moci. Za najdokonalejšiu formu vlády považoval konštitučnú monarchiu.

Do záveru by sme mohli zahrnúť skutočnosť, že medzi jeden z najhlavnejších znakov štátu patrí štátna moc, ktorá je suverénna, legálna a legitímna. Princíp legality štátnej moci tvorí základ budovania právneho štátu. Dôležité je, že teórie vzniku štátu sú vlastne teórie legitimujúce štát k výkonu štátnej moci. Štátna moc tak dokáže určovať správanie ľudí prostredníctvom ústavy či iných aktov obsahujúce právne normy.

Po analýze štruktúry a obsahu Ústavy SR konštatujeme, že ústava je skutočne spoločenskou zmluvou v modernom poňatí, pretože spĺňa jej princíp a podstatu. Na základe toho sme dospeli k záveru, že odkaz zmluvných koncepcií pre súčasnosť je naozaj veľmi veľký, najmä kvôli tomu, že je stelesnený aj v duchu modernej ústavy. V Ústave SR je zakotvené prirodzenoprávne poňatie základných práv v čl. 12 a taktiež právo na odpor v čl. 32.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rady Európy

HOBBS, T. 2011. *Leviathan*. Bratislava: Kalligram, 736 s. ISBN 978-80-8101-497-0.

JOVČUK, M. – OJZERMAN, T. – ŠČIPANOV, I. 1976. *Dějiny filosofie*. 2. vyd. Praha: SVOBODA, 1976. 735 s.

KING, P. 2004. *Sto filozofov*. Bratislava: Perfekt, 191 s. ISBN 80-8046-347-6.

KLÍMA, K. a kol. 2006. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeňek. 415 s. ISBN 80-86898-98-9.

KRSKOVÁ, A. 2002. *Štát a právo v európskom myslení*. Bratislava : IURA EDITION, 2002. 496 s. ISBN 80-89047-52-1.

LOCKE, J. 1965. *Dvě pojednání o vládě*. Praha: Československá akademie věd. 284 s.

OTTOVÁ, E. 2010. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka. 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.

ROUSSEAU, J. 2010. *O spoločenskej zmluve*. Bratislava: Kalligra. 167 s. ISBN 978-80-8101-248-8.

ŠMIHULA, D. 2011. *Najstaršie dejiny spoločnosti, štátu a práva*. Bratislava: EPOS, 2011. 207 s. ISBN 978-80-8057-936-4.

ŠMIHULA, D. 2013. *O práve a štáte*. Bratislava: EPOS. 271 s. ISBN 978-80-8057-997-5.

Všeobecná deklarácia ľudských práv

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

# **OCHRANA VLKA DRAVÉHO AKO SÚČASŤ ENVIRONMENTÁLNEJ DIPLOMACIE – PRÍPAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

## **GREY WOLF PROTECTION AS A PART OF ENVIRONMENTAL DIPLOMACY - THE CASE OF THE SLOVAK REPUBLIC**

---

**Barbora JANUBOVÁ<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Príspevok sa zameriava práve na ochranu vlka dravého na príklade Slovenskej republiky, Cieľom príspevku je poukázať na problematiku ochrany tohto živočíšneho druhu, súčasné legislatívne zmeny a postoje zúčastnených aktérov environmentálnej diplomacie k skúmanej problematike. K naplneniu cieľa využívame kvantitatívne metódy (deskriptívnu analýzu, dedukciu a komparáciu).

Dosiahnutie dohody v otázke celoročnej ochrany vlka dravého na Slovensku považujeme za úspech slovenskej diplomacie, a to nielen vďaka dohode na ministerskej úrovni, ale aj vďaka zapojeniu ostatných aktérov (neziskové organizácie, ZCHOK, SPK, verejnosť) a predovšetkým vnímania ich požiadaviek a potrieb.

**Kľúčové slová:** ochrana vlka dravého, environmentálna diplomacia, Slovenská republika

**Abstract:** The paper focuses on the protection of the grey wolf on the example of the Slovak Republic. We use quantitative methods (descriptive analysis, deduction, and comparison) to fulfil the goal.

We consider reaching an agreement on the year-round protection of the grey wolf in Slovakia as a success of Slovak environmental diplomacy, not only due to the agreement at the ministerial level, but also due to the involvement of other actors (non-profit organizations, ZCHOK, SPK, the public) and especially the perception of their requirements and needs.

**Key words:** grey wolf protection, environmental diplomacy, Slovak Republic

---

<sup>1</sup> *Ing. Barbora Janubová, PhD., Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave*

## ÚVOD

Diskusia ohľadom ochrany vlka dravého na Slovensku je stále aktuálna. Vzhľadom na avizované zmeny v zákone považuje autorka príspevku za opodstatnené venovať priestor na skúmanie aktuálneho stavu riešenia problematiky a východísk, ktoré vedú k súčasným pozíciám zúčastnených aktérov na národnej úrovni, ale aj neziskových organizácií, verejnosti a chovateľov hospodárskych zvierat. Všetkých menovaných sa téma ochrany vlka vs. povolenia na jeho lov týka a vzbudzuje okrem logickej argumentácie zúčastnených strán aj emócie.

V nedávno prebiehajúcich negotáciách zohrávala dôležitú úlohu environmentálna diplomacia, pomerne nedávno definovaná oblasť diplomacie. K autorom, ktorí prispeli a prispievajú k výskumu environmentálnej diplomacie patria: Benedick (1999), Gemeine (2013) a Čiefová (2019). Význam environmentálnej diplomacie silnie tak na medzinárodnej ako aj národnej úrovni. Medzinárodné spoločenstvo v súčasnosti reflektuje najmä na zmenu klímy a jej dopady na životné prostredie. Dôkazom spoločnej iniciatívy krajín v boji proti zmene klímy sú viaceré dokumenty a iniciatívy na medzinárodnej úrovni – Rámcový dohovor OSN o zmene klímy, Parížska dohoda, Medzivládny panel pre zmenu klímy (IPCC), a na európskej úrovni – Stratégia EÚ pre adaptáciu na zmenu klímy, Climate – Adapt, Európska environmentálna agentúra (MŽP SRb).

Síce sa všeobecná pozornosť verejnosti sústreďuje na globálne problémy životného prostredia, nemenej dôležitými sú problémy regionálneho a národného charakteru. Práve ochrana biotopu a živočíšnych druhov je dlhodobou aktívnou súčasťou negotiačných procesov v rámci krajín, regiónov ale aj v medzinárodnom meradle. SR je signatárom viacerých medzinárodných dohovorov v oblasti ochrany prírody, biodiverzity a krajiny ako napríklad Bernský dohovor, Bonnský dohovor, Dohovor o biologickej diverzite, Dohovor CITES, Dohovor o ochrane netopierov v Európe, Európsky dohovor o krajine, Dohovor o mokradiach majúci medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva (tzv. Ramsarský dohovor) atď. Medzinárodná únia na ochranu prírody a prírodných zdrojov (IUCN) vydáva tzv. červený zoznam rastlín a živočíchov, v rámci ktorého sú zaradené vzácne, zriedkavé a ohrozené druhy.<sup>2</sup> Poskytuje informácie o rozsahu, veľkosti populácie, biotopoch, o hrozbe obchodovania s druhmi etc. (IUCN, 2015). Zároveň, sa údaje zo zozna-

---

<sup>2</sup> Zoznam IUCN delí zaradené druhy n podkategórii: NE - Not Evaluated (bez zhodnotenia), DD - Data Deficient (nedostatočné dáta), LC - Least Concern (málo ohrozené), NT - Near Threatened (takmer ohrozené), VU - Vulnerable (zraniteľné), EN - Endangered (ohrozené), CR - Critically Endangered (kriticky ohrozené), EW - Extinct in the Wild (v divočine vyhynuté), EX - Extinct (vyhynuté).



mu IUCN používajú ako indikátor merania úspechu 15. cieľa udržateľného rozvoja OSN: Život na Zemi (IUCN, 2020).

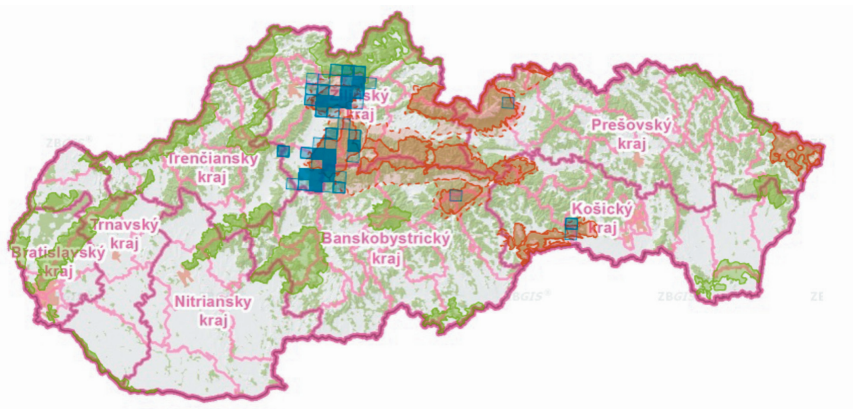
Príspevok sa zameriava práve na ochranu vlka dravého na príklade Slovenskej republiky (SR), pričom autorka reaguje na aktuálne dianie a legislatívny proces úpravy statusu vlka dravého. Cieľom príspevku je poukázať na problematiku ochrany tohto živočíšneho druhu, východiská, ktoré vedú k súčasným legislatívnym zmenám ako aj postoje zúčastnených aktérov environmentálnej diplomacie k skúmanej problematike. K naplneniu cieľa využívame kvantitatívne metódy (deskriptívnu analýzu, dedukciu a komparáciu).

Príspevok je členený na nasledovné časti: uvedenie do problematiky v podkapitole súčasný stav ochrany vlka dravého, pričom si všimame aj východiská súčasného stavu, nasleduje časť o pozíciách jednotlivých aktérov environmentálnej diplomacie k ochrane vlka dravého a na záver odhaľujeme zistenia a spájame súvislosti z predchádzajúcich častí.

## **SÚČASNÝ STAV OCHRANY VLKA DRAVÉHO NA SLOVENSKU**

Vlk dravý sa trvale vyskytuje v pohoriach severnej, strednej a východnej časti územia SR. Žije na 72 miestach európskeho významu (ŠOP SR).

*Obr. 1: Výskyt vlka dravého na Slovensku ku dňu 26.1.2021*

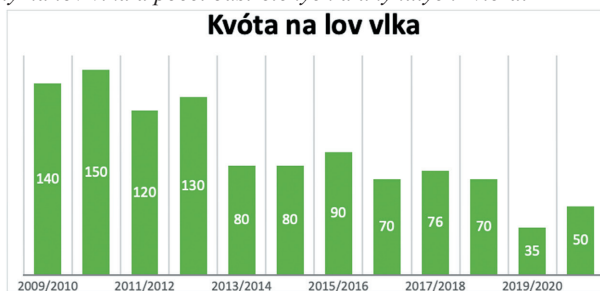


*Prameň: ŠOP SR. 2020.*

Podľa Bernského dohovoru, v neskrátenej verzii Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť, je vlk dravý zaradený medzi európsky významné druhy voľne žijúcich živočíchov (Príloha II Bernského dohovoru), čím sa zmluvným stranám ukladá povinnosť ich prísne chrániť (nesmú sa vyrušovať, odchytávať z prírody, držať, obchodovať s nimi a usmrcovať) (MŽP SRa). Avšak, SR si pri podpise Bernského dohovoru<sup>3</sup> uplatnila výnimku voči dvom druhom v prílohe II – vlkovi obyčajnému a medveďovi hnedému. Ako dôvod sa uvádzal *"súčasný stav ich populácií v Slovenskej republike, umožňujúci reguláciu ich početnosti bez ohrozenia ich existencie a funkcií v prírodných ekosystémoch"* (Ibid). V súčasnosti k faktorom ohrozenia vlkov zaraďujeme odstrel, vyrušovanie ľuďmi (turistami) a nadmernú ťažbu dreva v pôvodných lokalitách výskytu (ŠOP SR).

Kvóty na lov vlka sa zaviedli až v sezóne 2009/2010, a to na úrovni 140 jedincov. Povoľený odstrel vlka dravého bol v období od 1. októbra 2009 do 31. januára 2010. Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (MPaRV SR) povoľovala spoločné poľovačky, a to v rozpore so Zákonom o ochrane prírody a krajiny. Spoločné poľovačky ruší až vyhláška z roku 2013, kedy bol povolený už iba individuálny lov. Rovnako sa ustanovila povinnosť privolať zástupcu štátnej ochrany k ulovenému vlkovi a bol zakázaný lov v NATURA územiach (MPRV SR, 2013)<sup>4</sup>. Pravdepodobne aj tieto nové nariadenia napokon viedli k tomu, že bolo v sezóne 2013/2014 usmrtených iba 28 vlkov z celkovej povolenej kvóty na úrovni 80 vlkov (LZ VLK, 2021). Postupne sa zvýšil počet území, kde nie je povolené vlka loviť ani v poľovnej sezóne.

Graf 1: Kvóty na lov vlka a počet odstrelených a uhynutých zvierat



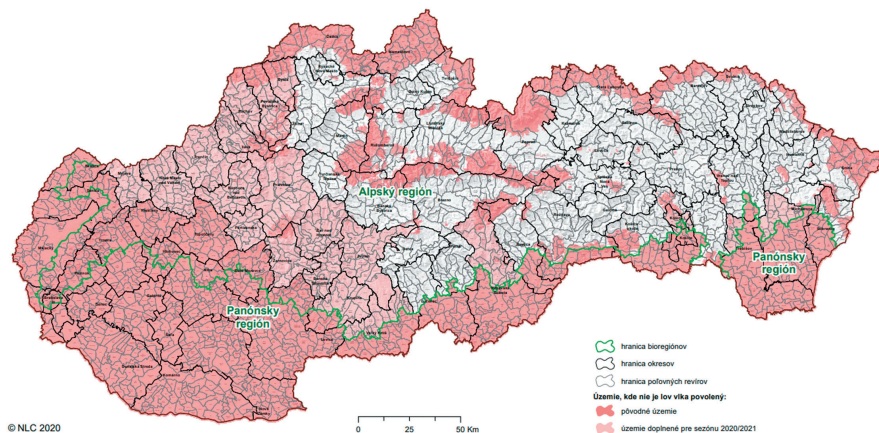
Prameň: MPRV SR.

3 SR podpísala Bernský dohovor 28.4.1994, ratifikačnú listinu 15.8.1996. Dohovor nadobudol účinnosť od 1.1.1997.

4 V roku 2013 začala Európska komisia konanie voči Slovenskej republike, a to aj vo veci nedostatku údajov o početnosti vlčej populácie. Konanie bolo pozastavené prijatím Programu starostlivosti.

Na konci októbra 2020 určilo MPAVR SR ročnú kvótu na lov vlka dravého v poľovníckej sezóne 2020/2021, a to v počte 50 jedincov. Ročná kvóta bola vyhlásená „v súlade s § 72 písm. m) zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, vychádzajúc z Programu starostlivosti o vlka dravého (*Canis lupus*) na Slovensku a zohľadňujúc Smernicu Rady č. 92/43/EHS z 21.mája 1992 o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín“ (MPRV SR, 2020a). Uplatniť kvóty na lov vlka je možné iba v poľovných oblastiach, konkrétne v uznaných poľovných revíroch v nasledovných okresoch: Čadca, Kysucké Nové Mesto, Námestovo, Dolný Kubín, Tvrdošín, Žilina, Martin, Turčianske Teplice, Ružomberok, Liptovský Mikuláš, Banská Bystrica, Brezno, Detva, Lučenec, Poltár, Revúca, Rožňava, Gelnica, Spišská Nová Ves, Košice – okolie, Sobrance, Prešov, Snina, Humenné, Medzilaborce, Vranou nad Topľou, Stropkov, Svidník, Bardejov, Sabinov, Stará Ľubovňa, Kežmarok, Levoča, Poprad<sup>5</sup> (MPRV SR, 2020b). Presné vymedzenie území, kde nie je povolený lov vlka dravého, je znázornené na nasledujúcej mape.

Obr. 2: Územia, kde nie je lov vlka dravého povolený



Prameň: MPRV SR, 2020a

<sup>5</sup> Okrem území vymedzených v § 71 ods. 1 písm. a) bod 6 vyhlášky MP SR c. 344/2009 Z. z., okrem území s piatym stupňom ochrany, území európskeho významu a okrem katastrálnych území Kamienka, Litmanová, Jarabina, Stará Ľubovňa, Kremná, Hraničné, Pilhov, Mníšek nad Popradom, Veľký Sulín, Hajtovka, Údol, Malý Lipník, Starina, Legnava, Orlov, Lubotín, Čirč, Ruská Voľa nad Popradom, Obručné, Šarišské Jastrabie, Kyjov, Pusté Pole a Lubotín v okrese Stará Ľubovňa, územia v panónskom biogeografickom regióne.

Lov vlka sa povoľuje iba držiteľom poľovných lístkov získaných na základe platných povolení na lov zveri. Zároveň je dovolené loviť vlka iba individuálne v čase od 1. novembra 2020 do 15. januára 2021 a v jednom poľovnom revíri možno uloviť najviac dva jedince vlka dravého<sup>6</sup> (Ibid).

Reakciou na vydanie vyššie uvedenej kvóty bolo stanovisko Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (MŽP SR), ktoré deň po schválení vyhlášky o kvótach na lov vlka zo strany MPA RV SR avizovalo zaradenie vlka dravého medzi celoročne chránené druhy (MŽP, 2020a). Tým sa zabráni každoročnému schvaľovaniu poľovných kvót pre vlka dravého, ktoré podľa názoru ministra životného prostredia Jána Budaja nereflektujú aktuálne potreby životného prostredia na Slovensku (Ibid).

Kvôli nezhodám medzi dvoma vyššie uvádzanými rezortami sa schvaľovanie vyhlášky, ktorá zabezpečí vlkovi dravému celoročnú ochranu, predĺžilo a doteraz nie je v platnosti. Predpokladá sa však jej schválenie, nakoľko MPA RV SR v januári 2021 stiahlo svoje námietky voči vyhláške. K 15. januáru 2021 bolo 39 jedincov vlka dravého ulovených a 8 jedincov uhynutých.<sup>7</sup>

## **Pozície jednotlivých aktérov environmentálnej diplomacie k ochrane vlka dravého**

Ako vyššie uvádzame, na poľovnú sezónu 2020/2021 schválilo MPA RV SR kvóty na lov vlka dravého vo výške 50 jedincov, čo predstavuje nárast oproti predchádzajúcej sezóne. V nadväznosti na to sa *Lesoochranárske zoskupenie VLK obrátilo, spolu so stovkami podporovateľov, na Európsku komisiu. Súčasne VLK podal žalobu na Krajský súd v Bratislave zároveň so žiadosťou o predbežné opatrenie na okamžité zastavenie lovu vlka (LZ VLKa)*. Združenie napáda zavedenie ročnej kvóty na lov vlka dravého vzhľadom k porušeniu postupu schvaľovania a z dôvodu jeho vecnej nesprávnosti. Do pozornosti dáva najmä absenciu podkladov o výsledku monitoringu vlka dravého, a teda informácie o presnom počte vlčej populácie. 8. septembra 2020 bola zverejnená oficiálna výzva na zastavenie lovu vlka dravého (zabezpečenie celoročnej ochrany) určená ministrovi pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR a ministrovi životného prostredia SR s podporou 31 mimovládnych organizácií

<sup>6</sup> Toto pravidlo neplatí v poľovných revíroch väčších ako 10 tisíc ha.

<sup>7</sup> Úhyn sa do ročnej kvóty na lov nezapočítava.

(WWF Slovensko, 2020). Verejnosť sa procesu zúčastnila prostredníctvom petície<sup>8</sup> (Ekofórum, 2020), a tým verejnosť nepriamo vstúpila do negociačných procesov. Navyše, združenie LZ VLK dlhodobo organizuje akcie a sprístupňuje informácie pre verejnosť, čím prispieva k osvete v oblasti nielen ochrany živočíchov, ale aj k celkovej ochrane životného prostredia. K dlhodobým požiadavkám LZ VLK v súvislosti s ochranou vlka patria:

- uzákonenie celoročnej ochrany vlka v duchu Bernskej konvencie podpísanej Slovenskou republikou,
- potrestanie všetkých známych prípadov porušenia § 24 ods. 2 zákona č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v rokoch 1995 až 1999,
- zmenu v Zákone o zbraniach a strelive podľa petície „Za zmenu zákona o zbraniach a strelive“ a v Lesnom zákone podľa petície „Za zmenu lesného zákona“ (LZ VLKb).

Navyše, oboch ministrov vyzval na zrušenie kvót aj europoslanec Michal Wiezik, pričom sa k nemu pripojili nasledovní europoslanci: Vladimír Bilčík (EPP, Spolu), Martin Hojsík (Renew Europe, PS), Peter Pollák (EPP, OĽANO) a Miriam Lexmann, (EPP, KDĽH), Robert Hajšel (S&D, Smer), Michal Šimečka, (RE, PS), Ivan Štefanec (EPP, KDĽH) a Lucia Ďuriš Nicholsonová (ECR, SAS). V liste adresovanom ministrom okrem toho požadovali aj zavedenie opatrení, ktoré budú viesť k efektívnemu spôsobu prevencii škôd spôsobených vlkom voči farmárom, opatrení na zamedzenie nelegálneho lovu vlka, podporu aktivít na zviditeľnenie vlka, jeho významu pre prírodu a podporu prírodného turizmu (ekoturizmu) (Európske noviny, 2020).

Minister životného prostredia SR Ján Budaj reagoval na vyššie uvedené udalosti nasledovne. Na konci októbra komunikoval návrh legislatívy, ktorá vlkovi jeho zaradením do zoznamu chránených živočíchov zabezpečí celoročnú ochranu. Svoje stanovisko odôvodnil: „*S ohľadom na pandémiu nákazy afrického moru ošipaných, ktorá ohrozuje slovenský juh a východ, je žiaduce, aby diviaky mali prirodzeného predátora, ktorý by redukoval ich enormné stavy.*“ (MŽP SR, 2020b). Práve argument schopnosti vlka dravého odstrániť slabšie a choré jedince<sup>9</sup> a prispievať k vytvoreniu prirodzeného lesa je dlhodobo komunikovaný zo strany neziskových organizácií na ochranu vlka a prirodzeného lesa.

<sup>8</sup> Hromadná pripomenka LZ VLK k návrhu vyhlášky MŽP SR, ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

<sup>9</sup> Vlk je napríklad imúnny voči besnote, čo znamená, že dokáže značným dielom prispieť k eliminácii besnoty vo voľnej prírode.

Ďalej minister upozornil na možné riziko začatia konania o porušení povinnosti, v tomto prípade európskej smernice o ochrane vlka dravého. Avšak, Európska komisia na podnet europoslancov (Michal Wiezik, Martin Hojsík, Vladimír Bilčík a Ivan Štefanec), ktorí podali Európskej komisii otázku na písomné zodpovedanie vo veci lovu vlka na Slovensku, v roku 2019 rozhodla, že populácia vlka je v priaznivom stave ochrany a nič nenasvedčuje tomu, že by ročná kvóta stanovená na Slovensku bránila úsiliu udržať priaznivý stav tejto populácie (Európsky parlament, 2019).

Práve na vyššie uvedené stanovisko Európskej komisie upozorňuje Slovenska poľovnícka komora (SPK). K návrhu europoslancov sa SPK vyjadruje nasledovne: „*O kvóte rozhodujú významné odborné štátne inštitúcie, a aj to, že jeho (lov vlka) lov (nie zabíjanie) je v súlade s národnou aj európskou legislatívou. Aj napriek tomu iniciatívna skupina europoslancov (Wiezik, Hojsík, Bilčík, Štefanec) zaslali Európskej komisii (EK) list (...) v domnienke, že svojvoľná a nezdôvodnená ročná kvóta môže brániť úsiliu v oblasti riadenia populácie a mala by sa prehodnotiť*“ (SPK, 2019a). Ďalšie argumenty na zachovanie kvót lovu vlka dravého podľa SPK sú nasledovné: škody na hospodárskych zvieratách a majetku, poľovníctvo ako kultúrne dedičstvo, odborné posúdenie stavu populácie vlkov na Slovensku relevantnými orgánmi, ktoré nezaznamenávajú nepriaznivý stav výskytu vlka dravého. Podľa vyjadrenia SPK „pre populáciu vlka je potrebná jeho praktická-aktívna ochrana, nie len neodborná-papierová“ (SPK, 2019b). Treba však podotknúť, že posledný bod obhajoby stanovovania kvót nie je úplne objektívny, nakoľko aj členovia neziskových organizácií disponujú relevantnými znalosťami. SPK sa tiež pripojila k tlačovej správe MPaRV SR zo dňa 14.10.2019 „Aktívna ochrana a manažment vlka dravého sú na Slovensku nevyhnutné!“ a kritizovala uskutočnenú petíciu práve z dôvodu odbornej nespôsobilosti verejnosti rozhodovať o danej veci (SPK, 2019b). Pozícia SPK a MPaRV SR bola úspešná, keďže na loveckú sezónu 2020/2021 sa podarilo navýšiť kvótu lovu vlka oproti predchádzajúcej sezóne.

V súčasnosti sa pozície rezortov zmenili a očakáva sa schválenie vyhlášky MŽP SR o celoročnej ochrane vlka dravého na území Slovenska. Proces schvaľovania potvrdil rôznorodosť názorov 2 rezortov – MŽP SR a MPaRV SR – v otázke nulových kvót. Prvé z menovaných avizovalo, že MPaRV SR aktívne nespôlupracovalo, a jeho zástupcovia sa nezúčastnili rokovaní počas decembra 2020 ani dňa 4. januára 2021 (MŽP SR, 2020a). Komplikácie sa pritom začali už v októbri 2020, kedy MPaRV SR zmenilo svoj pôvodný súhlas s nulovými kvótami na lov vlka. Stretnutie na úrovni ministrov sa uskutočnilo až 7. januára, na ktorom minister Ján Mičovský

stiahol výhrady MPA RV SR voči vyhláske a akceptoval ju (MŽP SR, 2020a). Avšak, vzhľadom k dĺžke legislatívneho procesu, ešte nie je vyhláska v platnosti.

Ďalším aktérom, ktorý zasiahli do negociačného procesu, je Zväz chovateľov oviec a kôz (ZCHOK). Koncom októbra vydal ZCHOK tlačovú správu, v ktorej vyjadruje pohoršenie z vyhlásenia MŽP SR vo veci celoročnej ochrany vlka dravého (ZCHOK, 2020a). Napokon, MŽP SR dosiahlo so ZCHOK dohodu v decembri minulého roka (MŽP SR, 2020a). Hlavným argumentom zo strany MŽP SR boli vyčíslené škody na hospodárskych zvieratách zapríčinené vlkom (30-40 tisíc ročne), ktoré sú 550-krát nižšie v porovnaní so škodami diviaka (17 mil. eur ročne) (MŽP, 2020a). Dohoda so ZCHOK bola možná vďaka kompromisu. MŽP SR ustúpilo vo veci prísnych nárokov na počet pastierskych psov a ohrádzania zvierat. ZCHOK napokon ocenil spôsob komunikácie s MŽP SR (ZCHOK, 2020b).

## **ZÁVER**

Dlhodobou bol vlk spoločnosťou vnímaný negatívne a chýbalo jeho prijatie zo strany verejnosti, čo korešpondovalo aj s poľovníckymi aktivitami. V súčasnosti, keď sa otázka ochrany životného prostredia v kontexte udržateľnosti stáva čoraz naliehavjšou, do diskusie o ochrane životného prostredia, živočíšne druhy nevynímajúc, čoraz viac vstupuje aj verejnosť. Nepovažujeme za správny názor, že rozhodovať o ochrane prírody (v akomkoľvek rozsahu) by malo byť umožnené iba vybraným odborníkom, nakoľko ide o problém celospoločenského charakteru. Samozrejme za predpokladu, že nie je v záujme žiadnej strany ohroziť svojim konaním bytie človeka. Záujem neziskových organizácií na ochranu prírody nepovažujeme za účelový, nakoľko ich postoje možno považovať za spôsobilé vzhľadom na ich dlhoročnú skúsenosť s tematikou ochrany prírody. Na druhej strane sú pochopiteľné postoje ZCHOK, ktorých obavy o úbytok hospodárskych zvierat boli oprávnené, čo aj zväz potvrdil svojou ostrou kritikou plánovanej vyhlásky ohľadne ochrany vlka. Postoj SPK tiež nebol prekvapením, naopak hájili svoj tradičný postoj, pôvodne podporovaný MPA RV SR, ktoré sa však na záver rokovaní rozhodlo stiahnuť výhrady k vyhláske o ochrane vlka na Slovensku. Ich nové stanovisko je výsledkom úspešných rokovaní medzi 2 rezortami – MŽP SR a MPA RV SR – ktoré napriek počiatočným odlišným postojom napokon dosiahlo kompromis. Predpokladáme, že dôležitým momentom, ktorý ovplyvnil aj záverečný postoj MPA RV SR bola práve dohoda MŽP SR so ZCHOK v polovici decembra 2020. Dosiahnutie dohody v otázke celoročnej

ochrany vlka dravého na Slovensku považujeme za úspech slovenskej diplomacie v otázke životného prostredia, a to nielen vďaka dohode na ministerskej úrovni, ale aj vďaka zapojeniu ostatných aktérov (neziskové organizácie, ZCHOK, SPK, verejnosť) a predovšetkým vnímania ich požiadaviek a potrieb. Napokon, takmer pre všetky zúčastnené strany bude znamenať táto legislatívna zmena prínos. SPK nedosiahla očakávané výsledky v danej veci, na druhej strane je stále ich pozícia silná a rešpektovaná aj vzhľadom k tradícii poľovníctva na Slovensku. Ich funkcia regulovať populácie živočíšnych druhov sa nespochybňuje, iba je potrebné v tejto otázke reflektovať na súčasné dianie v prírode ale aj v spoločnosti. V prípade nami skúmanej otázky ochrany vlka sa to udialo.

V neposlednom rade je dôležité, aby sa tak ako aj odborníci aj laická verejnosť zaujímalá o spoločenskú hodnotu ochrany prírody a vnímala ju. MŽP SR stanovilo spoločenskú hodnotu vlka na 3000 eur (MŽP SR, 2020b). Avšak považujeme za potrebné budovať väčšie povedomie v otázkach ochrany prírody, ktoré bude viesť k prirodzenému poznaniu jej hodnoty nielen pre človeka ale aj z komplexného pohľadu a k formovaniu uvedomelejšej spoločnosti 21. storočia.

Navyše, ochrana vlka prináša nové výzvy aj pre ekonomiku SR. Upriamujeme pozornosť na ekologický/udržateľný turizmus (Mandić, 2019), resp. v tomto prípade wildlife watching tourism, čo by prinieslo zároveň zisk pre odvetvie cestovného ruchu a budovanie udržateľnosti. Príklady zo zahraničia potvrdzujú (Margaryan - Wall-Reinius, 2017; O'Bryan a kol., 2018; Sims a kol., 2020), že v prípade ochrany živočíšnych druhov je možné nadviazať na takýto koncept. Samozrejme, daná problematika si vyžaduje ďalšie skúmanie.

## **POĎAKOVANIE**

Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu mladých učiteľov, vedeckých pracovníkov a doktorandov s názvom „Diplomacia ako nástroj riešenia aktuálnych otázok v medzinárodných vzťahoch“ č. I-21-108-00.



## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

Benedick, R.E., 1999. Diplomacy for the environment. In: Environmental Diplomacy. Conference Report. Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies. pp. 3-12.

ČIEFOVÁ, M. (2019). Slovakia'S Participation In Environmental Diplomacy. In: Současná Evropa, 2019, 24 (2), s.40-52.

EKOFORUM. (2020). Hromadná pripomienka LZ VLK k návrhu vyhlášky MŽP SR, ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. [online]. [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<http://www.ekoforum.sk/peticia/ochrana-vlka>>.

EURÓPSKE NOVINY. (2020). Michal Wiezik vyzýva ministrov na zavedenie nulovej kvóty pre lov vlka. In: Európske noviny. [online]. 9.9.2020, [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://europskenoviny.sk/2020/09/09/michal-wiezik-vyzyva-ministrov-na-zavedenie-nulovej-kvoty-pre-lov-vlka/>>.

Európsky parlament. (2019). SK E-003334/2019. [online]. 29.11.2019, [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003334-ASW\\_SK.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003334-ASW_SK.html)>.

GEMENNE, F. (2013): Les négociations internationales sur le climat: Une histoire sans fin? In: *Négociations internationales*, 2013, s. 395-422.

IUCN. (2015). The IUCN *Red List Of Threatened Species*. International Union for Conservation of Nature, 2015. Dostupné na internete: <[https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn\\_brochure\\_low\\_res.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn_brochure_low_res.pdf)>.

IUCN. 2020. IUCN Red List of Threatened Species. In: *International Union for Conservation of Nature*. Dostupné na internete: <<https://www.iucn.org/resources/conservation-tools/iucn-red-list-threatened-species>>.

LZ VLK. (2021). Vlk a ochrana vlka. Roky boja za šelmu. 1993 – 2020. In: *VLK Lesoochranárske zoskupenie*. [online]. [cit. 2021-01-26]. Dostupné na internete: <<https://vlci.wolf.sk/sk/sumar/>>.

LZ VLKa. Hromadná pripomienka VLK-a k vyhláške zákona o ochrane prírody má už 20 000 podpisov. In: *VLK Lesoochranárske zoskupenie*. [online]. [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.wolf.sk/sk/tlacove-spravy/hromadna-pripomienka-vlk-k-vyhlaske-zakona-o-ochrane-prirody-ma-uz-20-000-podpisov>>.

LZ VLKb. Program záchrany vlka. In: *VLK Lesoochranárske zoskupenie*. [online]. [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.wolf.sk/sk/programy/zachranujeme-dravce/vlk>>.

MANDIĆ, A. (2019). Nature-based solutions for sustainable tourism development in protected natural areas: a review. In: *Environment Systems and Decisions*, 2019, č.39, s. 249–268.

MARGARYAN, L. - WALL-REINIUS, S. (2017). Commercializing the Unpredictable: Perspectives From Wildlife Watching Tourism Entrepreneurs in Sweden. In: *Human Dimensions of Wildlife*, roč. 22 (5), s. 406-421.

MPRV SR. (2013). Kvóta lovu vlka dravého 2013/2014. In: *Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky*. [online]. 2013, [cit. 2021-01-27].

MPRV SR. (2020b). Kvóta lovu vlka dravého 2020/2021. In: *Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky*. [online]. 2020, [cit. 2021-01-20].

MPRV SR. 2020a. Kvóta lovu vlka dravého v poľovníckej sezóne 2020/2021. In: *Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky*. [online]. 2020, [cit. 2021-01-20]. Dostupné na internete: <<https://www.mpsr.sk/aktualne/kvota-lovu-vlka-draveho-v-polovnickej-sezone-2020-2021/16019/>>.

MŽP SR. (2020b). Minister Budaj zvyšuje ochranu vlka. In: *Ministerstvo životného prostredia SR*. [online]. 2020, [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/spravy/minister-budaj-zvysuje-ochranu-vlka.html>>.

MŽP SRa. Bernský dohovor. In: *Ministerstvo životného prostredia SR*. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/ochrana-prirody/medzinarodne-dohovory/bern-sky-dohovor/>>.

MŽP SRb. Adaptácia na zmenu klímy. In: *Ministerstvo životného prostredia SR*. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/klima/politika-zmeny-klimy/adaptacia-zmenu-klimy/>>.

MŽP. (2020a). Minister Budaj zvyšuje ochranu vlka. In: *Ministerstvo životného prostredia SR*. [online]. 2020, [cit. 2021-01-20]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/spravy/minister-budaj-zvysuje-ochranu-vlka.html>>.

O'BRYAN, CH., J. a kol., (2018). The contribution of predators and scavengers to human well-being. In: *Nature Ecology&Evolution*, 2018, roč. 2, s. 229-236.

SIMS, C. a kol. +2020|. What are the benefits of delisting endangered species and who receives them?: Lessons from the gray wolf recovery in Greater Yellowstone. In: *Ecological Economics*, 2020, č.174, s. 2-16.

SPK. (2020a). Európska komisia potvrdila, že na Slovensku lov vlka nenarušuje priaznivý stav populácie. In: *Slovenský poľovnícky zväz*. [online]. 4.12.2019, [cit. 2021-01-20]. Dostupné na internete: <<https://www.polovnictvo.sk/component/search/?searchword=vlk&searchphrase=all&Itemid=101>>.

SPK. (2020b). Vyjadrenie Slovenskej poľovníckej komory, ako člena odbornej skupiny. In: *Slovenský poľovnícky zväz*. [online]. 15.10.2019, [cit. 2021-01-20]. Dostupné na internete: <<https://www.polovnictvo.sk/component/search/?searchword=vlk&searchphrase=all&Itemid=101>>.

ŠOP SR. 2020. Monitoring a výskytové dáta pre druh Vlk dravý. In: *Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 2021-01-26]. Dostupné na internete: <<https://www.biomonitoring.sk/Registration/AtlasAnimal/AtlasMap/49127>>.

ŠOP SR. Vlk dravý. In: *Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 2021-01-24]. Dostupné na internete: <<https://www.biomonitoring.sk/Registration/AtlasAnimal/detail/49127>>.

WWF. (2020). Otvorená výzva na zastavenie lovu vlka na Slovensku. In: World Wildlife Fund. [online]. 8.9. 2020, [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://slovakia.panda.org/?uNewsID=777711>>.

ZCHOK. (2020a). Ministerstvo životného prostredia likviduje život na vidieku!!! In: *Zväz chovateľov oviec a kôz na Slovensku*. [online]. 28.10.2020, [cit. 2021-01-27]. Dostupné na internete: <[https://zchok.sk/wp-content/uploads/28-10-2020-ZCHOK-TS-MZP\\_vlk\\_budaj\\_reakcia\\_def.pdf](https://zchok.sk/wp-content/uploads/28-10-2020-ZCHOK-TS-MZP_vlk_budaj_reakcia_def.pdf)>.

ZCHOK. (2020b). Envirorezort prisľúbil chovateľom oviec kompromis. In: *Zväz chovateľov oviec a kôz na Slovensku*. [online]. 15.12.2020, [cit. 2021-01-28]. Dostupné na internete: <<https://zchok.sk/envirorezort-prislubil-chovatelom-oviec-kompromis/>>.

# **PARTICIPÁCIA SLOVENSKÝCH MIEST A OBCÍ V KONTEXTE OTÁZKY IMPLEMENTÁCIE EURÓPSKEHO EKOLOGICKÉHO DOHOVORU NA LOKÁLNEJ ÚROVNI**

## **PARTICIPATION OF SLOVAKIAN TOWNS AND VILLAGES IN THE CONTEXT OF QUESTION ABOUT IMPLEMENTATION OF GREEN DEAL ON LOCAL LEVEL**

---

**Róbert KIRÁLY<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** V príspevku sa venujeme analýze Európskeho ekologického dohovoru v kontexte aktuálnych i budúcich environmentálnych výziev, ako aj cez optiku jeho implementácie prostredníctvom participácie slovenských miest a obcí. V práci používame deskriptívnu, deduktívnu, analytickú i komparatívnu metódu, pričom vychádzame z relevantných knižných a internetových zdrojov. Cieľom príspevku je určiť, akým spôsobom môžu slovenské mestá/obce participovať pri aplikácii politík z tzv. Green deal-u.

**Kľúčové slová:** participácia, životné prostredie, Slovensko, Európska zelená dohoda, implementácia

**Abstract:** In our article we analyze Green deal in the context of actual and future environmental problems, and in the context of its implementation through participation of Slovakian towns and villages. In this work we use descriptive, deductive, analytic, and comparative method, whereas we use a relevant books and internet sources. Our goal is to determine, how can Slovakian towns/villages participate in application of politics from Green deal.

**Key words:** participation, environment, Slovakia, Green deal, implementation

---

<sup>1</sup> *Mgr. Róbert Király, Inštitút politológie, Filozofická fakulta, Prešovská univerzita*

## **Úvod**

Globálne dôsledky klimatických zmien sa stávajú čoraz viac viditeľnejšími aj v hraniciach Slovenskej republiky. Ambiciózne dokumenty ako bývalý Kjótsky protokol či aktuálna Parížska klimatická dohoda z roku 2015 mali vytvoriť udržateľnejšiu budúcnosť ľudstva, a to prostredníctvom systematického znižovania emisií skleníkových plynov. Tie, najmä oxid uhličitý, sú priamo zodpovedné za globálne otepľovanie Zeme. Mnohé národné štáty, a najmä najväčší svetoví znečisťovatelia, však stále nepristupujú k tejto hrozbe seriózne, čo má za dôsledok stále zvyšovanie teploty planéty, masívne vymieranie živočíšnych a rastlinných druhov, poškodzovanie hydrologického cyklu vody či znečistenie všetkých zložiek svetového ekosystému.

Záchranou, minimálne pre štáty EÚ, by mal byť Európsky ekologický dohovor (EED), ktorého primárnym cieľom je vytvoriť z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent do roku 2050. Je však tento dokument dostatočný? V prvej časti nášho príspevku sa venujeme hľadaniu odpovede na túto otázku, pričom prostredníctvom deskriptívnej a analytickej metódy objasňujeme pôvod tohto dokumentu, ako aj mieru jeho ambicióznosti v komparácii s aktuálnymi environmentálnymi hrozbami.

Druhá časť práce obsahuje praktickejšiu rovinu tejto problematiky, a síce akým spôsobom môžu participovať slovenské mestá a obce na postupnej implementácii Európskeho ekologického dohovoru do praxe. Prostredníctvom deskriptívnej, analytickej i deduktívnej metódy objasňujeme, akými reálnymi nástrojmi disponujú tieto územno-správne celky pri aplikácii politík z tohto ambiciózneho európskeho dokumentu. V práci vychádzame z relevantných knižných a internetových zdrojov, ktoré sú doplnené o naše poznatky a skúsenosti z oblasti politiky ochrany životného prostredia.

## **Európsky ekologický dohovor ako nástroj na riešenie súčasných i budúcich problémov v oblasti životného prostredia**

Globálne dôsledky klimatických zmien, ako aj ďalšie environmentálne záťaž, sú aj zhruba 6 rokov od podpísania ambiciózneho Parížskeho klimatickeho dohovoru stále veľmi aktuálne, pričom v mnohých prípadoch dokonca došlo k zhoršeniu stavu v komparácii s rokom 2015. Emisie oxidu uhličitého neustále stúpajú (aj napriek miernemu poklesu v roku 2020 v súvislosti s reštriktívnymi opatreniami pre koronavírusovú pandémiu), a taktiež naďalej pokračuje masívne vymieranie biodiverzity. Parížska

klimatická dohoda sa postupne stáva nenaplneným historickým reliktom, ktorý nám bude ešte dlhú dobu pripomínať nedostatočnú akcieschopnosť mnohých národných štátov (a najmä najväčších znečisťovateľov) pri implementácii takých opatrení, ktoré nás mali priblížiť k cieľom tohto globálneho dohovoru.

Kumulujúce environmentálne záťaž a nenaplnenie Parížskej klimatickej dohody časom spôsobili nárast mobilizácie občianskej spoločnosti, ktorá si dala za cieľ šíriť environmentálnu osvetu a „tlačiť“ politických predstaviteľov na prijímanie miestami až radikálnych opatrení v tzv. zelenej agende. Najznámejšou skupinou občanov sa v tomto kontexte nepochybne stalo hnutie švédskej environmentálnej aktivistky Greta Thunberg s názvom Fridays for Future. Hnutie zhruba v roku 2018 spustilo celosvetovú osvetovú kampaň, ktorá dramatickým spôsobom poukázala na hrozbu klimatických zmien a ďalších problémov životného prostredia. Postupne vznikali aj ďalšie hnutia (ako napríklad Extinction Rebellion), ktoré sa pridali k FFF a ďalším už stálym environmentálnym hnutiam ako Priatelia Zeme či Greenpeace. Záujem verejnosti o túto tému začal relatívne rýchlo narastať, pričom zelená agenda sa stala veľkým zdrojom politického kapitálu.

O tejto problematike pritom už vieme desaťročia a stále sme akoby na začiatku celého procesu ozdravovania klímy. O tom, že ide naozaj o serióznú a vážnu hrozbu pre budúcu existenciu ľudstva písal aj slovenský environmentálny filozof Richard Sťahel: „Ako najnebezpečnejšie sa ukazujú klimatické zmeny, pretože potenciálne môžu znamenať takú zmenu klimatických podmienok na globálnej úrovni, že ďalšia existencia priemyselnej civilizácie, prinajmenšom v súčasnej podobe a rozsahu, nebude možná“ (Sťahel, 2019, s 59).

Európska únia sa pod tlakom občianskej spoločnosti začala tejto téme seriózne venovať po nástupe novej predsedníčky EK Ursuly von der Leyen v roku 2019, ktorá si ako jednu z priorít európskej politiky na najbližšie funkčné obdobie stanovila práve aj zelené témy. Výsledkom tohto jej rozhodnutia bolo vytvorenie a predstavenie dokumentu s názvom Európsky ekologický dohovor (Green deal), ktorý má za úlohu vytvoriť z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent na svete do roku 2050. Okrem toho obsahuje aj ďalšie čiastkové politiky na zlepšenie/riešenie ďalších environmentálnych záťaž. Tie ale budú predmetom nášho výskumu v neskoršej časti práce (Drinkova, 2020).

O tom, že to EÚ myslí vážne, svedčí aj decembrový summit Európskej rady z roku 2020, na ktorom sa predstavitelia členských štátov Únie dohodli na znížení emisií

CO<sub>2</sub> o 55 %, v komparácii s hodnotami spreď roka 1990. Výsledok rokování Európskej rady je však sklamaním pre environmentálne organizácie a odbornú obec, ktoré volali dokonca po 65 % znížení emisii. Ako však uviedol slovenský premiér Igor Matovič na margo tejto témy: „Samozrejme, že som išiel na samit tlmočiť aj predstavu 120-tisíc ľudí na Slovensku, ktorí podpísali petíciu, aby sme ten cieľ mali vyšší a presvedčili ostatné európske krajiny až na 65-percentné znížení emisii, ale priznajme si, tá maximálna možná dohoda bola 55 percent“ (Matovič, 2020).

Otázne bude, či znížení emisii CO<sub>2</sub> o 55 % bude dostatočné na zastavenie globálneho rastu teplôt. Z historických skúseností však musíme realisticky konštatovať, že aj takéto znížení bude menším zeleným zázrakom. Doterajší prístup ľudstva v oblasti zmeny klímy totiž ukazuje, že svet sa v tomto smere výraznejším spôsobom nepoučil, ba v mnohých ohľadoch Kjótsky protokol či Parížsku klimatickú dohodu odignoroval. Európsky ekologický dohovor nám však dáva nádej na splnenie jednotlivých záväzkov, nakoľko ide o makroregionálny pakt, a nie globálny. Menší počet štátov, ktoré sú navyše zoskupené v rámci európskeho integračného spoločenstva, môže navonok evokovať vyššiu pravdepodobnosť úspechu implementácie EED aj do praktickej roviny. Navyše, do tejto problematiky vstúpil veľmi nečakaný faktor – koronavírus.

Svetová pandémie ochorenia COVID-19 nespôsobila len masívnu krízu zdravia, resp. zdravotníctva, ale aj krízu ekonomiky. Mnohé štáty po celom svete museli prijať agresívne reštriktívne opatrenia v oblasti priemyselnej výroby, služieb či ďalších ekonomických sektorov, aby zabránili mobilite ľudí, a tým pádom rýchlemu šíreniu koronavírusu. Európska únia sa túto ekonomickú krízu rozhodla využiť aj k naplneniu záväzkov vyplývajúcich z EED. Prostredníctvom masívnej finančnej pomoci svojim členským štátom ponúkla príležitosť transformovať/zreformovať mnohé oblasti, pričom výnimkou nie je ani posilnenie politiky ochrany životného prostredia. Postupný prechod na digitálno-zelenú ekonomiku by mal vytvoriť nový ekonomický rast po pandemickej situácii. Túto skutočnosť si určite uvedomujú aj členské štáty nášho eurosoločenstva. Dôkazom nášho tvrdenia je aj výrok šéfa Zastúpenia EK na Slovensku Ladislava Mika: „Členské štáty chápu, že ekologické opatrenia sú kľúčovými hnacími silami pre pracovné miesta a hospodársky rast a budú aj dôležitou súčasťou úsilia o hospodársku obnovu“ (Zelená, 2020).

Ako teda môžeme vidieť, aplikovanie princípov trvalej udržateľnosti a ďalších zelených opatrení neprinesie benefity „iba“ v oblasti zdravia ľudí či prírody, ale aj

v oblasti ekonomiky. To by mohla byť veľká motivácia aj pre tú časť voličov/politikov, ktorí sa v rámci svojich výstupov a práce venujú viac hospodárskemu rastu, než ochrane životného prostredia. Aké politiky ale obsahuje EED? Ide o nasledovné opatrenia:

- a) Čistejšia energia – ide o využívanie a podporu alternatívnych zdrojov energie, ktoré by postupom času nahradili fosilne palivá.
- b) Udržateľný priemysel – ide predovšetkým o podporu obehového hospodárstva, podporu ekologických podnikov, či dekarbonizáciu, resp. modernizáciu energeticky náročných podnikov, ako napr. oceliarne.
- c) Výstavba a obnova – podpora zelenej architektúry, modernizácia budov, zvýšenie ich odolnosti proti zmenám klímy.
- d) Udržateľná mobilita – v rámci tejto politiky sa má zvýšiť úroveň podpory ekologickej dopravy, modernizácie verejnej dopravy, pomoci ľuďom presedlať z auta do verejnej dopravy.
- e) Podpora biodiverzity prostredníctvom zníženia úrovne deforestácie, prípravy novej stratégie lesného hospodárstva a podpory biodiverzity v urbánnych i rurálnych oblastiach.
- f) „Z farmy na stôl“ – podpora kvalitných a bezpečných európskych potravín, boj proti škodlivým pesticídom či boj proti potravinovým podvodom.
- g) Odstraňovanie znečistenia všetkých zložiek životného prostredia (Európska, 2020).

Aj keď sa vyššie zmienené opatrenia/politiky javia ambiciózne, mnohé environmentálne organizácie vyjadrili po prijatí Európskeho ekologického dohovoru sklamanie. Napríklad, na margo témy sa vyjadrila aj koordinátorka kampaní Greenpeace Slovensko Katarína Juríková: „plán predsedníčky Európskej komisie Ursuly von der Leyen sľubuje riešenie klimatickej krízy a masívnej straty biodiverzity. Pod nánosom veľkých slov sú ukryté opatrné a najmä pomalé opatrenia. Klimatické ciele, ktoré navrhuje, sú príliš slabé a prichádzajú príliš pomaly. Je nevyhnutné, aby konkrétne opatrenia adresovali tie otázky výroby a spotreby, ktoré nás dohnali až na pokraj ekologického kolapsu“ (Európsky, 2019).

Ako však ukazujú mnohé príklady zo sveta, štát ako územno-politický celok nemusí byť jediným aktérom pri implementácii zelenej agendy. Ako príklady môžeme spomenúť americké štáty, resp. americké mestá, ktoré sa prihlásili k mnohým zeleným záväzkom aj napriek nesúhlasu s centrálnou federálnou vládou. Samosprávy môžu



zohrať pri budúcej zelenej transformácii Slovenska veľmi prínosnú úlohu, nakoľko princíp subsidiarity a znalosť lokálnych pomerov od tamojších politikov sa už v mnohých oblastiach ukázal ako efektívnejší spôsob riešenia problémov. Dôvodom na snahu participácie miest a obcí pri implementácii politík EED by mali byť práve aj dôsledky negatívnej globálnej antropologickej činnosti na ekosystém, ktorými pochopiteľne trpia občania na lokálnej úrovni. „Mysli globálne, konaj lokálne“ dostáva pri tejto téme veľmi silný náboj. Ako však môžeme konať lokálne pri riešení tak komplexného problému, akým je klimatická kríza a kríza životného prostredia?

### **Úroveň nožnej participácie slovenských miest a obcí pri aplikácii princípov Európskeho ekologického dohovoru do praktického života**

Samosprávy zohrávajú pri riešení mnohých problémov čoraz väčšiu úlohu. Svoju dôležitosť na Slovensku dokazujú aj počas súčasnej koronavírusovej pandémie, kedy sú nielenže tou pomyselnou „predĺženou rukou“ vlády SR, ale v mnohých prípadoch ju dokonca efektívnejšie supľujú. Príkladov, kedy samosprávne regióny zohrali signifikantnú rolu pri riešení globálnych problémov, je vo svete hneď niekoľko (dokonca aj pri riešení environmentálnych problémov).

Konkrétne príklady regionálnej cezhraničnej spolupráce v oblasti ochrany životného prostredia sú dokonca aj v Európe, ba aj na Slovensku. Spomenúť môžeme napríklad kooperáciu medzi slovenskou obcou Topoľčianky a maďarskou Vértestolnou ohľadom posilnenia ochrany včely medonosnej, koordináciu postupov pri chránení európskej sústavy NATURA 2000 či cezhraničný projekt medzi mestskou časťou Bratislava-Petržalka a miestnou samosprávou XI. obvodu mesta Budapešť-Újbuda s názvom „Klimatické zmeny a Dunaj v pohraničnom regióne – Cezhraničná spolupráca miestnych samospráv a základných škôl“ (Petržalka, 2019; Topoľčianky, 2020).

Participácia regiónov a miest pri ochrane životného prostredia tak určite nie je novým fenoménom, pričom aktuálne know-how či už zo Slovenska, alebo zo sveta, v tejto oblasti môže byť mimoriadne užitočným zdrojom informácií pri pomoci s implementáciou politík z EED.

Konať lokálne/regionálne pri riešení globálnych problémov je určite vítaným prvkom aj pri problematike životného prostredia a klimatickej krízy.

V konečnom dôsledku o tom informoval aj prezident Únie miest Slovenska (ÚMS) Richard Rybníček: „Klimatická zmena a klimatická kríza je už dekády pomenovaným a predvídateľným rizikom a s istotou vieme, že sa mu nevyhneme. Tak ako preverila akcieschopnosť samospráv celosvetová pandémia nového koronavírusu, zmena klíma a klimatická kríza je a bude ďalšou skúškou, pred ktorou stoja aj samosprávy“ (Únia, 2021)

Aj z toho dôvodu sa ÚMS rozhodla podporiť iniciatívu Klíma ťa potrebuje, vďaka ktorej budú mestá/obce postupne vyhlasovať stav klimatickej núdze. Rozhodli sa tak nečakať na štát a začali konať vo vlastnej réžii. Týmto krokom mestá deklarujú svoj záujem riešiť klimatickú krízu a prijať svoj diel zodpovednosti. Zároveň žiadajú spoluobčanov o vzájomnú kooperáciu a podporu pri riešení ďalších environmentálnych problémov (Tamže, 2021).

Samosprávy tak okrem iného budú plnohodnotnejšie naplňovať povinnosti vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., ktorý pre slovenské mestá/obce definuje špecifické právomoci v tejto problematike. V paragrafe č. 4 sa hovorí o ochrane životného prostredia ako o povinnosti obce, pričom rovnakú povinnosť zákon ukladá aj tzv. združeniu obcí (paragraf 20b) (Zákon č.369/1990 Zb.).

Samotný zákon teda priamo vytvára legislatívne podmienky na to, aby obce neboli iba pasívnymi pozorovateľmi/prijímateľmi vládnej politiky v oblasti životného prostredia. Ich úlohou je životné prostredie chrániť a vytvárať vhodné podmienky pre život svojich občanov. Z tohto titulu teda podľa nášho názoru môžu v rámci svojich (najmä finančných) možností participovať aj pri aplikácii princípov z EED.

Prvou ústrednou politikou Green deal-u je presadzovanie čistejšej energie. Alternatívne zdroje energie radikálne znižujú úroveň emisií CO<sub>2</sub> na svete, pričom sa vďaka ich použitiu zlepšuje zdravotný stav ostatných zložiek ekosystému. To si uvedomujú aj mnohí starostovia/primátori slovenských územno-správnych celkov. Za týmto účelom v minulosti dokonca vznikla iniciatíva s názvom „Dohovor primátorov a starostov“ ktorých členovia sa zaviazali k znižovaniu emisií CO<sub>2</sub>. Ako nástroje tejto politiky si zvolili napríklad zvyšovanie energetickej efektívnosti či využívanie čistých technológií. Išlo o celoeurópsku iniciatívu, ktorá združovala viac ako 2800 miest a obcí. Problém však vidíme v tom, že na Slovensku sa k tejto iniciatíve prihlásili iba 2 mestá – Moldava nad Bodvou a Nitra. Členovia sa pritom museli zaviazat' k tomu, aby znížil svoje uhlíkové emisie do roku 2020 o viac ako 20 %. Slovenské mestá a obce však vykázali veľmi malý záujem o tento dobrovoľný záväzok. Posled-

né roky sa však aj vďaka environmentálnej osvete čoraz viac politikov hlási k tzv. zelenej agende. Iniciatíva na príklade Dohovoru primátorov a starostov by mohla byť správnym celoeurópskym krokom k tomu, aby sa pomohlo dospieť k záväzku vybudovať z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent. Mestá a obce by pritom mohli konať bez ohľadu na centrálnu vládnu politiku, pričom takéto kroky by sa podľa našej mienky rozhodne stretli s pozitívnou odozvou miestnych obyvateľov (Dohovor, 2016).

Mestá a obce by napríklad mohli nadviazať kooperáciu s univerzitami presne tak, ako to urobila česká obec Mikolajice. Tá v spolupráci s Univerzitným centrom energeticky efektívnych budov ČVUT prišla s inteligentným prepojením mikroelektrárne WAVE s fotovoltaickými článkami a batériovým úložiskom. Výsledkom je skutočnosť, že toto prepojenie zásobuje teplom a elektrinou z čistých zdrojov miestny úrad, obchod či hasičskú zbrojnicu. Je to určite správna cesta, akou by sa mali uberať aj slovenské obce pri snahe o implementáciu politiky čistej energie. Cezhraničná spolupráca miest a obcí, vrátane kooperácie s univerzitnými výskumnými tímami môže priniesť širokú škálu efektívnych riešení, ktoré pomôžu radikálnym spôsobom znížiť (minimálne regionálne) emisie CO<sub>2</sub> (Využitie, 2019).

Lokálne územno-správne celky môžu participovať aj na plnení ďalšieho bodu EED, ktorý volá po udržateľnom priemysle. V kontexte lokálnej úrovne tu môžeme apelovať napríklad na propagovanie a presadzovanie princípov tzv. obehovej ekonomiky, do ktorej môžu mestá/obce zapojiť svoje úrady, mestské polície či ďalšie inštitúcie spadajúce pod mesto. Ide napríklad o opatrenia na zvyšovanie triedenia odpadov, používania recyklovaných produktov, úpravu daní za odpad, podporu digitalizácie služieb (tá ušetrí napríklad papiere, obalové materiály, drobné kancelárske produkty,...). Niektoré mestá mnohé z týchto opatrení už v minulosti zaviedli. Dobrým príkladom boli aj vianočné trhy či ďalšie hromadné akcie, kde mestá zakázali používať plastové nádoby a príbory na jedlo, čím sa do veľkej miery zredukoval zbytočný plastový odpad. Aj takýmito čiastkovými nástrojmi môže obec/mesto prispieť k riešeniu veľkého globálneho problému, pričom okrem pozitívnych environmentálnych aspektov to rozhodne prinesie aj pozitívne ekonomické aspekty.

Ďalším východiskovým bodom je podpora tzv. zelenej architektúry. Mestá a obce môžu participovať na modernizácii budov vo svojom vlastníctve, pričom aj výstavba nových sociálnych/mestských bytov by mala spĺňať prísne zelené štandardy. Budovy by navyše mali obsahovať prvky na zvýšenie ich odolnosti proti klimatickým zmenám, najmä v kontexte čoraz extrémnejšieho počasia. V tejto politike navrhujeme aj

podporu predbytových záhrad, výstavbu ekologických parkovísk<sup>2</sup> či stavenie oddychových zelených zón. Tieto prvky budú mať veľký pozitívny dopad na miestnu mikroklimu a život obyvateľov v meste. Navyše zelená architektúra má aj svoj estetický efekt, čo prispeje k skrášleniu územno-správnej jednotky. V neposlednom rade to bude mať pozitívny efekt aj na zadržanie dažďovej vody v krajine, ktorá je nevyhnutná pre správne fungovanie tak malého, ako aj veľkého hydrologického cyklu planéty.

Mestá a obce môžu takisto do veľkej miery participovať pri plnení európskej politiky v súvislosti s podporou udržateľnej mobility. Ide napríklad o podporu cyklo dopravy (budovanie cyklochodníkov, vyhradených pruhov pre cyklistov na cestách, budovanie systému tzv. zdieľaných bicyklov), podporu a modernizáciu verejnej dopravy (napr. aj prostredníctvom znižovania cien lístkov)<sup>3</sup>, podporu systému zdieľaných e-kolobežiek či vypracovanie efektívnych projektov na obmedzenie/zamedzenie veľkého počtu áut do tých lokalít mesta/obce, kde sa namerané hodnoty výfukových plynov pohybujú na úrovniach značne škodlivých pre ľudské zdravie (napr. projekty pre zamedzenie vstupu áut do centra mesta). Týmito opatreniami sa zlepši kvalita ovzdušia v meste, zníži sa miera hluku, podporí sa životné prostredie, ako aj život a zdravie občanov.

Celosvetovým problémom je nepochybne úbytok biologickej rozmanitosti. S týmto negatívnym fenoménom rozhodne zápasí aj Slovensko. V tejto oblasti pritom môžu mestá a obce konať lokálne a podieľať sa tak na riešení globálneho problému. Ide napríklad o opatrenia na posilnenie prvostupňovej ochrany drevín v mestách, výsadbu nových drevín, budovanie mestských parkov a oddychových zón, podporu zelenej architektúry, podporu projektov tzv. mestských lúk, podporu predbytových záhradiek, využívanie ekologických postrekov proti hmyzu, budovanie mestských fontán a jazierok či budovanie ekologických parkovísk. Tieto opatrenia by dokázali prinavrátiť biodiverzitu najmä do urbánnych oblastí, z ktorých by už neboli neživé „betónové džungle“. Mnohé z týchto projektov sa už pritom na Slovensku realizujú, avšak stále môžeme robiť ešte viac, aby sme pomohli prinavrátiť rozmanitosť do nášho životného prostredia, ktorého sme súčasťou.

Predposlednou politikou z Európskeho ekologického dohovoru je projekt „Z farmy na stôl“. Mestá a obce môžu aj v tejto oblasti využiť svoje úsilie na presadzovanie zdravých a kvalitných potravín, ideálne od regionálnych poľnohospodárov/potravinárov.

<sup>2</sup> Do projektov ekologických parkovísk sa zapojilo napríklad mesto Zvolen. Viac info: <https://www.ta3.com/clanok/1092334/vo-zvolene-postavili-ekologicke-parkovisko-jeho-dlazba-je-z-plastu.html>

<sup>3</sup> Projekty verejnej dopravy zadarmo sa v súčasnosti realizujú v dvoch slovenských mestách – Komárne a Senci. Viac info: <https://imhd.sk/ba/doc/sk/19229/Komar-no-zaviedlo-bezplatnu-MHD>

Za týmto účelom dokonca tretia vláda Roberta Fica zaviedla tzv. Národný potravinový katalóg, ktorý má do škôl priniesť práve takéto produkty. Mestá a obce tak môžu do školských jedální prinášať zdravé potraviny, pričom v školách či v iných budovách/inštitúciách môžu zaviesť automaty obsahujúce zdravšie nápoje a potraviny. Primátori a starostovia môžu ďalej propagovať a podporovať rôznorodé farmárske trhy a iné podobné komunitné akcie, pričom trendom posledných rokov sa stávajú aj tzv. sídliskové komunitné záhrady, kde si ľudia určitej mestskej časti/sídliska môžu prísť vypestovať do skleníkov vlastnú zeleninu či bylinky (Národný, 2017).

Posledným bodom našej práce je politika odstraňovania znečisťovania všetkých zložiek životného prostredia. Niet pochýb o tom, že neporiadok je každodennou súčasťou našich životov. Mestá a obce pritom mnohokrát vynakladajú veľké úsilie k tomu, aby sa zamedzovalo vzniku tzv. čiernych skládok či menších neporiadkov na sídliskách a uliciach. V tomto kontexte by teda mohlo mesto/obec podporovať princípy obehovej ekonomiky na limitovanie počtu odpadov, budovanie odpadkových košov (aj pre triedenie odpadu), väčšie zapájanie sociálno-ekonomicky vylúčených obyvateľov do aktivačných prác pre očistenie mesta, podporovať komunitné akcie/kampane zamerané na prezentáciu bezobalového spôsobu života či zefektívniť vymáhanie environmentálneho práva v tomto kontexte (efektívnejšie pokutovanie a vyšetrowanie priestupkov). Znečistenie však môže byť navonok aj menej viditeľné. Ide napríklad o hrozbu znečistenia ovzdušia, na ktorú predčasne zomiera ročne až 5000 Slovákov. V tomto kontexte podporujeme inštaláciu detektorov kvality ovzdušia a priame premietanie výsledkov meraných hodnôt na internetovej stránke obce či mobilnej aplikácii (Čaputová, 2020).

Tieto a ďalšie iné opatrenia sú schopné robiť mnohé mestá a obce už dnes, a to bez podpory štátu. Spoločne so zapojením občianskych organizácií, miestnych influencerov či mediálnych osobností sa môže vytvoriť efektívna spolupráca na úrovni mesto-občan pre skvalitnenie životného prostredia tej-ktorej územno-správnej jednotky. Klimatická kríza a kríza životného prostredia je vážnou hrozbou, ktorej dôsledky budú v blízkej budúcnosti oveľa ničivejšie, než má súčasná koronavírusová pandémia. Aj preto vítame snahu ÚMS o podporu vyhlásenia stavu klimatickej núdze, pričom spoločnými silami dokážu samosprávy presadiť mnohé efektívne nástroje na napĺňanie politik z Európskeho ekologického dohovoru. Mestá a obce musia byť súčasťou zelenej revolúcie, pretože ako nám história a súčasnosť ukazujú, viaceré centrálné vlády naprieč svetom ešte stále neberú environmentálnu krízu seriózne.

## **ZÁVER**

V našom príspevku sme sa venovali problematike globálnej krízy životného prostredia cez optiku Európskeho ekologického dohovoru a miery potenciálnej participácie slovenských obcí/miest pri naplňaní jeho cieľov. Green deal je podľa nášho názoru dokument, ktorý môže zásadným spôsobom vyriešiť mnohé zelené problémy. Otázne však bude, tak ako pri iných podobných plánoch, akým spôsobom sa k tejto agende postaví jednotlivé subjekty. Z tohto dôvodu sme sa preto rozhodli vykonať rozbor jednotlivých politík EED a pokúsiť sa ho premietnuť na lokálnu územno-správnu úroveň.

Ako sme poukázali, mestá a obce sú schopné už dnes začať presadzovať politiky z tejto celoeurópskej iniciatívy a nečakať tak na častokrát pomalé a vágne riešenia zo strany centrálnych vlád. Summa summarum si myslíme, že hlavnými „persónami“ zelenej revolúcie nebudú zrejme národné štáty, ale práve samosprávy v kooperácii s občianskymi združeniami a svojimi vlastnými obyvateľmi. Princíp subsidiarity a znalosť miestnych pomerov zo strany lokálnej exekutívy tak môžu výrazným spôsobom pomôcť planéte prekonať krízu životného prostredia.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

Čaputová: *Takmer 5000 ľudí ročne na Slovensku zomrie pre zlé ovzdušie*, 2020. [online]. [2021-01-30]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/slovensko/prezidentka-takmer-5000-ludi-v-sr-ro/491661-clanok.html>>

*Dohovor primátorov a starostov*, 2016. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.economy.gov.sk/energetika/energeticka-efektivnost/podpora-pre-mesta-a-obce/dohovor-primatorov-a-starostov>>

DRINKOVÁ, M., 2020. *Európsky ekologický dohovor* [online]. [cit. 2021-01-26]. Dostupné na internete: <<https://epale.ec.europa.eu/sk/content/europsky-ekologicky-dohovor>>

*Európska zelená dohoda*, 2020. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_sk](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sk)>

*Európsky Zelený plán nie je dostatočný, upozorňuje Greenpeace*, 2019. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/748618/europsky-zeleny-plan-nie-je-dostatocny-upozornuje-greenpeace/>>

*Matovič je s dohodou o znížení emisií spokojný, aktivisti nie*, 2020. [online]. [cit. 2021-01-26]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22553441/premier-matovic-je-s-dohodou-o-znizeni-emisii-spokojny.html>>

*Národný potravinový katalóg prinesie čerstvejšie a kvalitnejšie potraviny pre milióny ľudí*, 2017. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.mpsr.sk/aktualne/narodny-potravinovy-katalog-prinesie-cerstvejsie-a-kvalitnejsie-potraviny-pre-milion-ludi/12009/>>

*Petržalka a maďarská Újbuda prichádzajú s klimatickým projektom*, 2019. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/petrzalka-a-madarska-ujbuda-prichad/388582-clanok.html>>

ŠTAHEL, R., 2019. *Pojem krízy v environmentálnom myslení*. Bratislava; IRIS, 192 s., ISBN 978-80-8200-038-5.

*Topoľčianky: Slovenskí a maďarskí lesníci spoločne obnovili včelárske tradície*, 2020. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.enviroportal.sk/clanok/topolcianky-slovenski-a-madarski-lesnici-spolocne-obnovili-vcelarske-tradicie>>

*Únia miest: Mestá budú postupne vyhlasovať stav klimatickej núdze*, 2021. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/spravy/unia-miest-mesta-budu-postupne-vyhla/523056-clanok.html>>

*Využitie alternatívnych zdrojov energie v obci Mikolajice*, 2019. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.asb.sk/stavebnictvo/technicke-zariadenia-budov/energie/vyuzitie-alternativnych-zdrojov-energie-v-obci-mikolajice>>

*Zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení*, 2021. [online]. [2021-01-27]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>>

# **ZAMYSLENIE NA TÉMU REFLEXIA - HLAVNÁ METÓDA SPOLOČENSKÝCH VIED**

## **REFLECTION ON THE TOPIC -OF REFLECTION THE MAIN METHOD OF SOCIAL SCIENCES**

---

**Zuzana KULAŠIKOVÁ<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Témou príspevku je zamyslenie nad rôznymi prístupmi k chápaniu reflexivity a jej úlohy v spoločenských vedách. Stať predstavuje niektoré názory na podstatu a proces reflexie a jeho dôsledky. Naznačuje rámce spoločenského diskurzu a fakt, že reflexia je možná v akomkoľvek sociálnom systéme, ale v určitom zmysle súčasne predstavuje pre sociálne vedy problém. Ako sa to dá chápať? Príspevok sa snaží poukázať na niektoré aktuálne aspekty tohto zaujímavého diskurzu.

**Kľúčové slová:** reflexia, situovaná reflexivita, politická reflexia, autentická reflexivita, konflikt, subjekt, objekt

**Abstract:** The theme of the contribution is reflection on different approaches to understanding reflexivity and its role in social sciences. Becoming presents some opinions on the substance and process of reflection and its consequences. It indicates the frameworks of social discourse and the fact that reflection is possible in any social system, but in a sense it also poses a problem for social sciences. How can it be understood? The post seeks to highlight some current aspects of this interesting discourse.

**Key words:** reflection, established reflexivity, political reflection, authentic reflexivity, conflict, subject, object

---

<sup>1</sup> *PhDr. Zuzana Kulašiková, PhD., Katedra sociológia a sociálnej psychológie, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius*



## ÚVOD

Reflexiu spravidla zjednodušene vnímame ako spätnú väzbu. Reflexivita však nastrojuje dôležité a nie celkom zodpovedané otázky v súvislosti s denotatívnosťou sociálnych vied. Na nejednoznačnosť chápania spoločenskej reflexie už poukázali teoretici sociálnej zmluvy, ktorí ju považovali za síce podstatný, ale často rozporuplný aspekt. John Locke, ktorého práce výrazne prispeli k rozvoju politickej filozofie, na jednej strane reflexiu zaviedol ako kľúčový pojem novovekej filozofie (v *Eseji o lidském rozumu*, 1690), ale už J.J. Rousseau poznamenal, že reflexia znamená vytvorenie predstavy a preto stratu potrebnej bezprostrednosti. Podľa neho je dokonca *stav reflexie stavom proti prírode*. Nelichotivú úlohu spoločenskej reflexie pomenoval aj David Hume, podľa ktorého je rozum nahradený zvykom a potvrdený spoločenskou reflexiou. Pre Fichteho je reflexia slobodnou činnosťou ducha, ktorá však najmä *rozdeľuje* a Shelling ju z tohto dôvodu považuje za „chorobou ducha“. V čom vidí Shelling podstatu reflexie ako choroby? Najmä v procese rozdvojenia a emancipácie, ktorú považuje za etapu konfliktu. Teda v tom, čo tvorí základ jej chápania ako metódy sociálnych vied. Konflikt podľa Shelinga vzniká, lebo človek v etape svojho vývoja pochybuje o svojej prirodzenej skúsenosti, a tak sa dostáva do sporu s vonkajšou prírodou. Reflexia teda podľa neho znamená oddelenie a konflikt.

Po naznačenom diskurze o reflexii snáď vôbec neprekvapuje, že v súčasnej sociológii, politológii a ostatných spoločenských vedách, sa reflexiou zaoberá väčšina vedcov. Prečo? Reflexívna dialektika predstavuje uznávaný teoreticko metodologický postup na vysvetľovanie spoločenských a politických javov. Hans Gadamer ju v svojej *Pravde a metóde* dokonca označil za *hlavnú metódu spoločenských vied*, za ekvivalent demokracie, lebo ju považuje za kognitívny postup, založený na dialogickosti. Aj on však píše, že „*dialóg, vzťah ja a ty, nie je bezprostredný, je vzťahom reflexie. Vstupuje s nárokom, že Ja sám od seba poznám nárok druhého, ba dokonca že mu rozumiem lepšie, než ako si rozumie sám Druhý*“ (Gadamér, 2010, s. 311). „*Nevzťahujeme mienenie druhého na jeho samého, ale na naše vlastné mienenie*“ (Gadamér, 2010, s. 332).

## **ČO JETEDA PODSTATOU REFLEXIE?**

Známy teoretik moci, Michel Foucault reflexiu v svojej práci *Slová a veci* (Foucault, 2004, s. 19-26) rozdelil na: vnútornú, epistemickú a transcendentálnu. Veľmi plasticky ju znázornil prostredníctvom Velasquezovho obrazu *Dvorné dámy* (las Meninas), kde je v centre namaľovaná princezná Markéta Habsburská, okolo nej dvorné dámy a tiež maliar, ktorý všetko maľuje ( predstavuje vnútornú reflexivitu). V pozadí je zrkadlo, kde sa odrážajú Markétiny rodičia, ktorí sa na obraz dívajú zvonku, podobne ako my (transcendentná reflexivita). Maliar pritom maľuje, stojí samozrejme mimo obraz a pozerá sa teda na neho a seba samého očami diváka (epistemická reflexivita). Maliar reflektoval sám seba - ako maľoval a celé to potom namaľoval. Epistemická reflexivita teda vždy vedie k nejakému poznaniu a ním ovplyvnenému konaniu.



*Diego Velazquez: Las Meninas.*

Vedie epistemická reflexivita k poznaniu? Domnievam sa, že v našej súvislosti je tento pojem zakončený otáznikom opodstatnene. Podľa známej idey sebanaplňujúceho proctva – od významného amerického sociológa Roberta Mertona - ako reflektujeme skutočnosť- aké udalosti v prítomnosti a v budúcnosti pomenujeme či očakávame, to vedie k takému chovaniu, že sa očakávaná skutočnosť stane. Merton vychádzal z tzv. Thomasovej teóremy (W. Thomas), podľa ktorej situácie, označené ľuďmi za pravdivé, hoci pravdivými nemusia byť, sa potom pravdivými stanú. Klasický príklad z ekonómie to názorne ukazuje: ak obchodníci veria, že ceny klesnú (ich vnútorná reflexia), rýchlo začnú predávať a samy spôsobia, že ceny klesnú.

Príkladom môžu byť aj predvolebné prieskumy. Sú reflexiou aktuálneho, či budúceho možného stavu. Tesne pred voľbami bolo ich zverejňovanie zakázané dokonca zákonom. Ako forma vnútornej reflexivity - majú totiž prieskumy veľký vplyv na tvorbu verejnej mienky: podieľajú sa na utváraní našej reflexie aktuálneho stavu politických vzťahov, preferencií. Často sa predikcia výsledkov volieb používa ako významný prejav manipulácie. Žurnalistické spracovanie výsledkov často obsahuje postupy, ako napr. úmyslné nedefinovanie veľkosti nerozhodnutých voličov, či zavádzajúco zformulovaná formulovaná otázka. V tejto súvislosti je zaujímavá poznámka Alaina Badiou - jedného z najvýznamnejších žijúcich súčasných filozofov, ktorú cituje z jeho prednášok Ivan Buraj: podľa Badiou sa „ukazuje, že možnosti volieb sú veľmi obmedzené. Obmedzujú sa na istotu, že to, čo z nich vzíde nebude protirečiť istým, veľmi zúženým predstavám a normám, týkajúcich sa slobody a demokracie. Dnes si napr. takmer všetci uvedomujú, že v demokratických-liberálnych krajinách nie je možné voľiť tak, aby prejav ľudu nejako zasiahol kapitalistický systém, konkrétne jeho logiku trhu a systém parlamentnej demokracie“ (citované podľa Buraj, 2013).

Aj A. Giddens postavil modernitu sociálneho života na tom, že sa sociálne praktiky môžu pretvárať a pretvárajú sa v svetle nových informácií. Deje sa to podľa neho na základe procesu, ktorý nazval *reflexívne privlastňovanie poznania*. Podľa Giddensovej práce *Dôsledky modernity* je reflexívne privlastňovanie poznania jedným z hlavných zdrojov moderny.

Giddens poukazuje aj na to, že reflexivita je možná v akomkoľvek sociálnom systéme a že to predstavuje pre sociálne vedy problém. Systematické poznanie podľa neho súhrnne informuje o systéme a tieto informácie vytláčajú sociálny život z ustálenej tradície. Ako sa dá chápať idea, že reflexia predstavuje pre sociálne vedy problém? Zjednodušene sa to dá formulovať tak, že ak predpoveď môže viesť k zmenám v systéme, je ťažké posúdiť vedecké hypotézy a to porovnaním predpovedí s udalosťami, ktoré sa potom stanú.

### **Dialektická reflexivita.**

Preto už Hegel v 19. st. diskutované oddelenie subjektu ako objektu a ich odlišnosť v procese reflexie navrhol odstrániť triádou, procesom dialektickej reflexie, zjednotením a bojom dvoch protikladov, čo malo byť zdrojom vzniku niečoho nového, „tretieho“, zdrojom zmeny. Dialektická reflexia sa tak postupne stala metódou na vysvetľovanie spoločenských a politických javov v sociálnych vedách, stala sa

normou. „Dnes“ napr. Niklas Luhmann reflexiu v svojich teóriach systémov (Sociálne systémy), charakterizuje ako *autoreferenciu, založenú na rozdelení*, na oddelení a rozdiel medzi sebou a svojim okolím. Vďaka rozdielu a odlišnosti sa môže subjekt z tohto okolia vydeliť. Aj Berger a Lukmann vysvetľujú proces *inštitucionalizácie* na rovnakom základe: subjekt v procese dialógu prijíma, zvnútorňuje – internalizuje- objekt, čím vzniká nový predmet. Uvedené postupy sú už modernými prístupmi, v ktorých sa, napr. J. Habermas vracia k Aristotelovmu chápaniu *reflexie ako zdieľanej*. Vychádza pritom z Gadamérovho názoru, podľa ktorého je *reflexia hlavná metóda spoločenských vied*, lebo, podľa jeho Pravdy a metódy - je kognitívnym postupom, založeným na dialogickosti, čím sa stáva ekvivalentom demokracie.

Nie je prekvapujúce, ak aj Jurgen Habermas (2011) založil svoju slávnu teóriu komunikatívneho konania na Heglovej reflexívnej dialektike a tvrdil, že vedomie sa nachádza medzi dvoma protikladmi: medzi svojim chápaním predmetu a predmetom samotným. Subjekt je potom protikladom objektu. Podľa Habermasa (aj podľa M. Walzera a Michellmana), je teda reflexia aj istým druhom individuálneho úsilia, smerujúceho k odhaleniu hlbších vrstiev záujmu.

### **Reflexia a vedec.**

Aj z tohto dôvodu v svojej schéme rovín diskurzu Jurgen Habermas zaraduje seba-reflexiu ku kritike poznania.<sup>2</sup> V tomto zmysle považuje sebareflexiu za užitočnú aj jeho omnoho mladší nemecký kolega K. K. Kogler, ktorý v danej súvislosti definoval tzv. „*situovanú reflexiu*“. Označil ju za spôsob eliminácie mocenského vplyvu: „Aktéri musia byť schopní zaujať odstup od zvnútornených obrazov seba samých, lebo tie sú podľa neho mocensky zaťažené formy identity“ (Kogler, 2005, s. 181). Skeptickejší je v súvislosti reflexie a vedca Ján Patočka. Podľa neho je reflexia viac formálna ako skutočná a Európa a jej vedci sa jej vyhýbajú. Vo vede je to podľa neho podobne. Reflexia je len záležitosťou vrcholkov a masová tendencia je podľa neho skôr opačná, hoci potreba reflexie je nutná. Tvrdí to aj Pierre Bourdieu, podľa ktorého je každý sociálny vedec zaťažený predsudkami a len tým, že si ich *reflexívne uvedomí*, môže sa od nich oslobodiť. Ak totiž začneme využívať reflexivitu, stretne sa vždy so sporom v logickej argumentácii, t. j. racionalite. Ukazuje to známy *paradox klamára*: ak o sebe absolútny klamár vyhlási, že klame, poprie sám

---

<sup>2</sup> Podľa nemeckého filozofa B. Waldenfelsa (*Znepokojivá skúsenosť cizího, 1998*) je však *SEBAREFLEXIA* až dodatočné pozorovanie a nikdy nezopovedá skutočnej identite subjektu.

seba ako klamára, pretože práve použil pravdivý výrok. Už nie je absolútnym klamárom. Dialektická reflexia znamená vždy prítomnosť konfliktu, sporu.

### **Revolučné pohľady na reflexivitu.**

Alain Badiou je tvorcom *nového politicko filozofického systému*, založeného na spochybňovaní modernej dialektickej reflexie a jej základu, diferencie subjektu a objektu. V svojej práci Manifest za filozofii a jiné texty (2014) prezentuje presvedčenie o násilnej povahe heglovej dialektickej reflexie a aj v svojich prednáškach o politickej zmene sveta (Badiou, 2011,2012) charakterizuje nový prístup k „zmene politiky“. Podľa jeho Manifestu... treba politickú reflexiu nahradiť- novým politicko filozofickým myslením, nevytvárajúcim dualitu a teda objekt. Nazýva ho dezobjektívacia. Dezobjektívacia nevytvára protiklad, vytvára subjekt bez objektu, subjekt bez protikladu. Podľa Badiou je „zmena sveta takto predovšetkým zmenou subjektu, alebo zmenou spôsobu, akým zakúša svet“(citované podľa Buraj, 2013, s.657). Nie bojom s našim reflexiou získaným protikladom.

Podobne uvažuje o tzv. *reflexívnej autenticite* taliansky politický filozof Augusto Ferrara, ktorý ju chápe ako zmenu vzťahu subjektu k objektu, spočívajúcu v nepoužití tlaku v sociálnych a politických vzťahoch. Inak povedané, „normativitu práva nahrádza normativitou príkladu“, pričom „rekonštrukcia normativity v politických a sociálnych vzťahoch by mohla podľa neho priniesť práve „reflektujúca autenticita“ (Ferrara, 2007, s. 55). Podstatou reflektujúcej autenticity je napĺňanie mechanizmu „nebyť druhému právom, ale modelom“ (Ferrara, 2007, s.34). Jeho model reflexívnej autenticity však primárne predpokladá spochybnenie moderného autonómneho modelu súdnosti a racionality. (Ferrara, 2007, s. 23).

Nazdávam sa, že oba uvedené postmoderné, resp. hypermoderné prístupy k reflexii súčasne môžu napĺňať Mertonovu ideu sebanapĺňajúceho proroctva: ako reflektujeme, teda aké udalosti v budúcnosti očakávame, to môže viesť k chovaniu, ktoré zapríčini, že sa očakávaná udalosť môže stať skutočnosťou.

## **ZÁVER**

Záverom si uvedomujem, že v príspevku odzdnelo viacej otázok ako odpovedí. Nazdávam sa však, že revolučný prístup Badiou či Ferraru môže byť materiálom, disponujúcim veľkým potenciálom na ďalšie uvažovanie v diskurze o úlohe a postavení reflexie v sociálnej a politickej vede. Jeho podstatou je totiž *idea, že hlavným poslaním reflexivity v sociálnych vedách je odmietnutie myšlienky, že vedec je vo vzťahu ku skúmanému predmetu len čistým pozorovateľom, či nezúčastnenou figúrkou*. Hlavnou otázkou teda stále zostáva, aký je teda vzťah vedca k svojej teórii, resp., aký je vzťah politológa k jeho reflexii politiky?

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

- Badiou, A.(2014). Manifest za filosofii a jiné texty. Herman a synové. Praha 2014.
- Buraj, I. (2013). Politická zmena sveta podľa Alaina Badioua. Filozofia, roč 68, 2013, č. 8.
- Ferrara, A. (2007). Nedostatek soudnosti? Evropská kozmopolitní otázka. Praha, Filozofia, 2007.
- Habermas, J. (2011) Teória jazyka a východiská sociálnych vied. Kalligram, Bratislava, 2011.
- Gadamér,H.G. (2010) Pravda a metóda I. Triáda , Praha 2010.
- Kogler,H.H. (2006) Kultura kritika,dialog. Filozofia, Praha, 2006.

# **REFLEXIA SOCIO-EKONOMICKÝCH ZMIEN V SPOLOČNOSTI 15 ROKOV OD VSTUPU SLOVENSKA DO EURÓPSKEJ ÚNIE**

## **REFLECTION OF SOCIO-ECONOMIC CHANGE IN SOCIETY 15 YEARS SINCE SLOVAKIA'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION**

---

**Daniela MALIŠOVÁ<sup>1</sup> – Jana PECNÍKOVÁ<sup>2</sup>**

**Abstrakt:** Slovensko ako mladý štát prešiel počas svojej existencie viacerými socio-ekonomickými zmenami. Tieto zmeny ovplyvnili nielen hospodárske fungovanie štátu, ale aj slovenskú spoločnosť. Jednou z významných zmien posledného obdobia je vstup Slovenska medzi členské krajiny Európskej únie. Cieľom príspevku je identifikovať, ako slovenská spoločnosť hodnotí tieto zmeny na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni. Teoretická časť príspevku je zameraná na reflexiu socio-ekonomických zmien a doplnená o empirický výskum, ktorého obsahom sú výsledky dotazníkového prieskumu realizovaného na 100 respondentoch. Výsledky hodnotenia jednotlivých úrovní poukazujú na viaceré socio-ekonomické paradoxy v slovenskej spoločnosti. Interpretované výsledky budú predmetom budúcej medzinárodnej komparácie.

**Kľúčové slová:** Socio-ekonomické zmeny. Spoločnosť. Európska integrácia. Európske fondy. Reflexia.

**Abstract:** As a young state, Slovakia has undergone several socio-economic changes during its existence. These changes affected not only the economic functioning of the state, but also Slovak society. One of the significant changes of the last period is the entry of Slovakia among the member states of the European Union. The aim of the paper is to identify how Slovak society

---

*1 Tituly + meno, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta, UMB Banská Bystrica. Kontakt: daniela.malisova@umb.sk*

*2 Katedra európskych kultúrnych štúdií, Filozofická fakulta, UMB Banská Bystrica  
Kontakt: jana.pecnikova@umb.sk*

evaluates these changes on the individual, local and national level. The theoretical part of the paper is focused on the reflection of socio-economic changes and supplemented by empirical research, the content of which is the results of a questionnaire survey conducted on 100 respondents. The results of the evaluation of individual levels point to several socio-economic paradoxes in Slovak society. The interpreted results will be the subject of a future international comparison.

**Kľúčové slová:** Socio-economic changes. Company. European integration. European funds. Reflexion.

**JEL Classification:** A13, E60, N40, Z13.

## ÚVOD

Od roku 1991 nastali vo fungovaní Slovenska ako samostatného štátu viaceré socio-ekonomické zmeny. Na jednej strane hovoríme o ekonomických zmenách, v dôsledku politického riadenia štátu a transformácie hospodárstva z centrálne riadenej na trhovo orientované smerovanie ekonomiky (Morvay, 2005, s. 5). Na strane druhej, vnímame sociálne zmeny v uplatňovaní demokratických princípov. Ako tvrdí Katuninec (2007, s. 34) demokracia ako forma organizácie politického života predpokladá zodpovednosť občanov. Kahne, Westheimer (2006, s. 289) obdobne uvádzajú, že demokracia má byť predpokladom pre dodržiavanie ľudských a občianskych práv a formovanie demokratickej spoločnosti.

Európska integrácia Slovenska v roku 2004 opätovne spôsobila socio-ekonomické zmeny. Štát sa musel adaptovať na nový súbor pravidiel fungovania ekonomiky v národnom a globálnom rámci (Šikula et al., 2010, s. 232). Dôsledkom európskej integrácie boli hospodárske zmeny v národnej delbe práce, ktoré sa týkali nielen veľkosti zdrojov, ale aj strategického rozhodovania o novom využívaní komparatívnych výhod medzi členskými štátmi (Levchenko, Zhang, 2012, s. 572). Zmeny v sociálnej oblasti sa orientovali prevažne na prijatie občiansko – právnych zmlúv, dohôd a dokumentov. Príkladom je prijatie *Charty základných ľudských práv Európskej únie*, ktorá upravuje otázky dôstojnosti, slobody, rovnosti, solidarity, občianstva a spravodlivosti. Tento dokument je významným legislatívnym nástrojom, ktorý je vytvorený v súčinnosti občianskeho, politického a kultúrneho práva (Tkáč, 2007, s. 48). Všetky zmeny pritom vplývali na spoločnosť na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni.



## I STRUČNÁ REFLEXIA SOCIO-EKONOMICKÝCH ZMIEN V SPOLOČNOSTI

Ekonomická situácia Slovenska po roku 1991 sa vyznačovala dvomi charakteristickými prvkami (Terem, et al., 2017, s. 35). Významným prvkom bola proexportná orientáciu hospodárstva, charakteristická exportom priemyselných polotovarov s nízkou pridanou hodnotou. Tieto polotovary boli prioritne určené na ďalšie priemyselné spracovanie. Podiel vývozu bol vysoký, v roku 1993 dosahoval 37,2 % úroveň. Uvedené potvrdzuje aj vývoj vybraných ekonomických ukazovateľov prezentovaných v Grafe 1. Do roku 2004 dovoz výrobkov a služieb vykazoval priemerný koeficient rastu na úrovni 13,06 % ročne. Prevyšoval tým vývoz výrobkov a služieb, ktoré dosahovali priemerný koeficient rastu na úrovni 12,94 % ročne.



Graf 1 Vývoj vybraných ekonomických ukazovateľov v období rokov 1995 - 2019 (v mil. EUR)

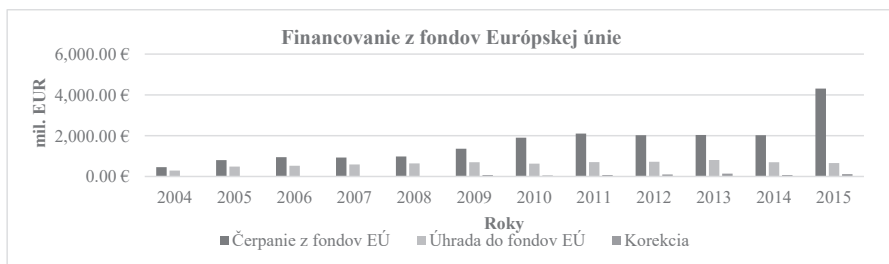
Zdroj: vlastné spracovanie podľa dát Štatistického úradu SR (2021)

Slovenská ekonomika vykazovala záporné saldo obchodnej bilancie, ktoré vplývalo aj na výšku HDP. Situáciu významne ovplyvnila recesia priemyselnej produkcie, (Marcinčin, et al., 2002, s. 34), ktorej pokles po transformácii dosiahol 13,5 % úroveň. Hlavným dôvodom bolo zníženie vonkajšieho dopytu. Druhým charakteristickým prvkom bol pokles investičného dopytu v oblasti stavebníctva ako poľnohospodárskej výroby. Avšak, z hľadiska národohospodárskej štruktúry začal postupne významnejšiu pozíciu zaznamenávať sektor služieb.

V období rokov 2002 – 2004 prebiehali prístupové rokovania pre úspešnú európsku integráciu Slovenska. V rámci vstupu do eurozóny v roku 2009 sa Slovensko zaviazalo splniť *Maastrichtské kritériá*, ktoré tvoria prenik politickej a ekonomickej

oblasti a sú zamerané na hlavné makroekonomické ukazovatele, pre zabezpečenie stabilizácie štátu a udržateľného hospodárskeho rastu (Afxentiou, 2000, s. 245; Bukowski, 2006, s. 1). V tvorbe spoločného jednotného hospodárskeho priestoru má významnú úlohu legislatíva. V stručnosti môžeme konštatovať, že ide najmä o práva a povinnosti spojené s voľným pohybom produktov, služieb, osôb a kapitálu. Posilnila sa tiež úloha národných parlamentov, ktoré slúžia ako most medzi Európskou úniou a občanmi jednotlivých členských štátov (Baldwin, Wyplosz, 2008, s. 93).

Sociálna oblasť a koncept občianstva na európskej úrovni bol od začiatku silne prepojený s právnymi a hospodárskymi zásadami. Významné postavenie má *Charta základných ľudských práv Európskej únie* a podľa viacerých autorov tiež *Maastrichtská zmluva*, ktorá rozširuje platnosť občianstva o európsky priestor s čím je spojené aj uplatňovanie voľného pohybu osôb (Milana, 2008, s. 210; Pecníková, 2017, s. 43). Nadobudnutie európskeho občianstva však nie je spojené so stratou národného občianstva alebo národnej identity. Európske občianstvo by sa malo vnímať ako nadstavba občianstva národného, s čím sú spojené spomínané práva a povinnosti. Uvedené vyslovuje Cram (2009, s. 109) vo svojej ústrednej hypotéze, v ktorej uvádza, že európska integrácia uľahčuje vytváranie rozmanitých národných identít, ale nie konvergenciu okolo jednej homogénnej identity Európskej únie.



**Graf 2** Financovanie z fondov Európskej únie na Slovensku v období rokov 2004 - 2015

(v mil. EUR)

Zdroj: *vlastné spracovanie podľa údajov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (2021)*

Vstup medzi členské krajiny Európskej únie umožnil Slovensku čerpať finančné prostriedky z fondov Európskej únie. Od roku 2004 vzrástlo HDP dvojnásobne, s čím je primárne späté aj zvýšenie životnej úrovne. Na základe údajov v Grafe 2

zistujeme, že v tomto období priemerný koeficient rastu predstavoval pri sledovaní čerpania z fondov Európskej únie úroveň 22,7 % ročne, pričom priemerný koeficient rastu pri sledovaní úhrady zo štátneho rozpočtu do fondov Európskej únie je na úrovni 7,07 % ročne. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojej analýze uvádza (Kľúčik, Šaling, Bugyi, 2015, s. 1), že dôvodom prudkého nárastu čerpania fondov v roku 2015 je snaha o ukončenie projektov v čo najväčšej miere z dôvodu prijatia nového pravidla čerpania finančných prostriedkov po tomto roku.

Z hľadiska skúmania problematiky sa v príspevku detailnejšie zameriavame na európsky sociálny fond, ktorého cieľom je podporovať obyvateľov jednotlivých členských krajín vo zvyšovaní zamestnanosti, zlepšovaní prístupu na trh práce a boji proti chudobe zvyšovaní vzdelávania a profesijných kompetencií ako aj pri odstraňovaní rodovej nerovnosti či diskriminácie (Európska komisia, 2020). Na Slovensku sa fond využíva v operačnom programe Ľudské zdroje, kde tvorí 72 % podiel (t. j. 1 889, 15 mil. EUR) na celkových zdrojoch.

Cieľom operačného programu Ľudské zdroje je podpora sociálnej oblasti prostredníctvom aktivít zameraných na zlepšenie vzdelania a celoživotného vzdelania, podporu pracovných príležitostí, zlepšenia možností bývania, sociálnu inklúziu ako aj zlepšenia dostupnosti základných životných potrieb pre obyvateľov. Príkladom financovania z európskeho sociálneho fondu je *Národná stratégia zamestnanosti* (2012, s. 1). Ide o aktívnu politiku zameranú na trh práce, ktorej cieľom je zvýšiť zamestnanosť občanov vo veku od 20 do 64 rokov, do roku 2020. Výsledky preukazujú, že v období realizácie politika sa celkovo na Slovensku vytvorilo viac ako 115 000 pracovných miest.

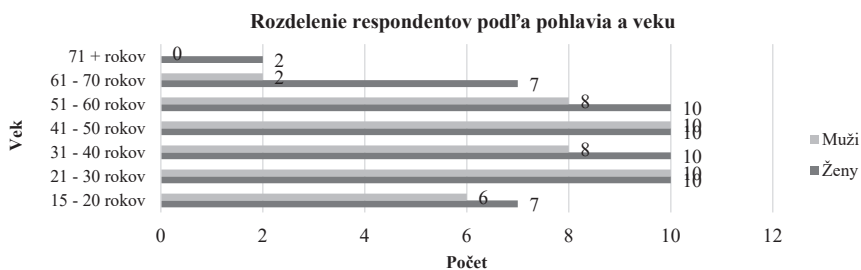
Finančné prostriedky operačného programu Ľudské zdroje sa tiež využili na zmodernizovanie 800 základných a stredných škôl, viac ako 170 vedeckých inštitúcií a 170 vedeckých inštitúcií (Európska komisia, 2020). Na základe dynamického vývoja, ktorý sa odohral na Slovensku v posledných dvadsiatich rokoch, je výskumným predpokladom príspevku identifikovať ako slovenská spoločnosť hodnotí socio-ekonomické zmeny na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni.

## **2 MATERIÁL A METÓDY SKÚMANIA**

Z hľadiska metodologického prístupu sa prezentovaný výskum formoval v štyroch marginálnych fázach. Prvá fáza bola zameraná na vytvorenie teoretického základu,

zameraného na reflexiu socio-ekonomických zmien. Cieľom príspevku je identifikovať ako slovenská spoločnosť hodnotí socio-ekonomické zmeny na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni. Nosnou metódou skúmania je dotazníkový prieskum. Ide o kvalitatívnu metódu, ktorá umožňuje získať pomerne široké spektrum názorov, postojov, preferencií, motivácií a i. Výhodou zvolenej metódy je zachovanie anonymity respondentov (Hendl, 2008, s. 164). Miernou nevýhodou môže byť validita získaných dát. Túto nevýhodu sme eliminovali otázkou zdôvodnenia názoru, kde respondent obšírnejšie vyjadroval svoj postoj.

Druhá fáza bola zameraná na prípravu dotazníkového prieskumu, ktorý obsahoval 29 otázok. Návrh otázok bol konzultovaný v spolupráci s výskumníkmi zo zahraničných univerzít z Poľska a Talianska z dôvodu ďalšieho pokračovania výskumu, ktorým bude komparácia získaných výsledkov medzi tromi európskymi krajinami.



**Graf 3 Rozdelenie respondentov podľa pohlavia a veku (n = 100)**

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

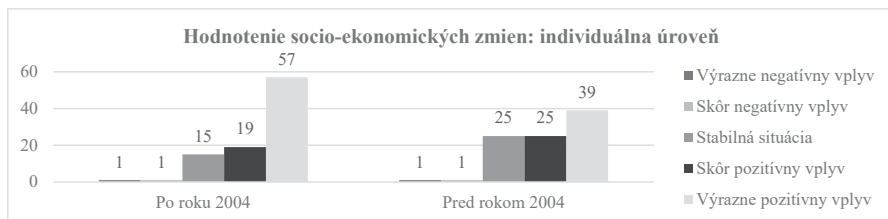
Empirické vyhodnotenie získaných výsledkov prostredníctvom matematicko-štatistického spracovania dát bolo obsahom tretej fázy. Získané údaje od respondentov vyhodnocujeme a interpretujeme numericky a percentuálne s použitím grafov. Na dotazníkovom prieskume sa celkovo zúčastnilo 160 respondentov. Z hľadiska relevantnosti údajov a pri zachovaní normálneho rozdelenia (Graf 3) podľa znaku vek sme očistili dáta na odpovede 100 respondentov (56 žien a 44 mužov), ktoré následne vyhodnocujeme a zistené výsledky zovšeobecňujeme.

Podľa základného triedenia odpovedí respondentov konštatujeme, že 76 % respondentov sa nachádza v produktívnom veku, 13 % tvoria obyvatelia do 20 rokov a 11 % respondenti v dôchodkovom veku. Priemerný vek respondentov sa pohybuje na

hodnote 37,8 roka (štatistická odchýlka 1,78 roka). Za cenné považujeme informácie získané od skupiny obyvateľov nad 71 rokov, ktorá bola vo výskume zastúpená 2 ženami. Cieľom štvrtej fázy výskumu bolo vyhodnotenie získaných odpovedí a interpretácia výsledkov.

### 3 HODNOTENIE SOCIO-EKONOMICKÝCH ZMIEN V SPOLOČNOSTI PRED A PO VSTUPE SLOVENSKA DO EURÓPSKEJ ÚNIE

Pri skúmaní hodnotenia socio-ekonomických zmien v spoločnosti na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni pracujeme s dvomi pohľadmi. Prvý pohľad nám poskytuje informáciu o tom, ako respondenti vnímali situáciu v období rokov 1991 - 2004, pred vstupom Slovenska do Európskej únie. Druhý pohľad nám sprostredkúva informácie o vnímaní socio-ekonomickej situácie po vstupe Slovenska do Európskej únie.



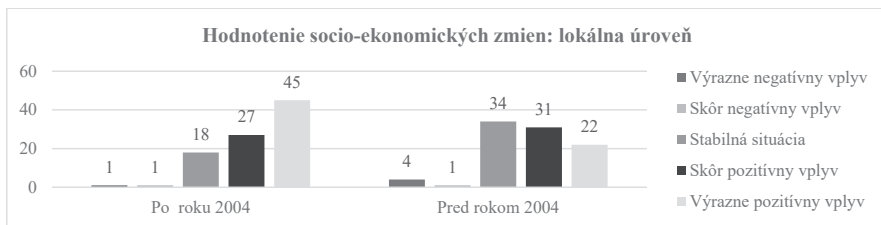
**Graf 4** Hodnotenie socio-ekonomických zmien podľa respondentov na individuálnej úrovni

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Individuálna úroveň nám ponúka hodnotenie socio-ekonomických zmien, ktoré sa udiali v osobnom živote jednotlivca a ovplyvnili jeho rutinný život. Zisťujeme (Graf 4), že 64 % respondentov najčastejšie vo veku 30 – 50 rokov zmeny pred rokom 2004 hodnotí skôr až výrazne pozitívne. Z odpovedí vyplýva, že osobný život jednotlivcov najviac pozitívne ovplyvnila možnosť voľne cestovať, poznávať západné kultúry ako aj rozšírenie ponuky tovarov v obchodoch. 25 % respondentov vo veku 15 – 30 rokov uviedlo, že situáciu vnímajú stabilne, z dôvodu, že v tomto období boli vo veľmi mladom veku preto nevedia subjektívne ohodnotiť zmeny. 11 % respon-

dentov (najviac vo veku 51 – 60 rokov) vníma obdobie skôr negatívne až výrazne negatívne. Z individuálnych odpovedí vyplýva, že najviac túto skupinu ovplyvnila strata práce spojená s vysokou nezamestnanosťou či pretrvávajúca neistota spojená so zmenami a prispôbením sa na trhový systém, ktorú pociťovali najmä starší obyvatelia. Z hľadiska hodnotenia rutinného života respondenti uviedli, že výrazne vzrástol vplyv nedôveryhodných podnikateľov a vznikla jazyková bariéra – zmena orientácie svetového jazyka z ruského na anglický jazyk.

Vstup Slovenska do Európskej únie vnímajú pozitívne primárne respondenti vo veku 31 – 50 rokov, ako výraznú výhodu uvádzajú slobodné cestovanie po Európe, spoznávanie nových zážitkov a cítenie sa ako Európan. Až 48 % respondentov uviedlo, že pre ich osobný život má prínos zvýšenie profesionálnej kompetencie, najčastejšie ide o respondentov vo veku 41 – 50 rokov. Ako negatívnu stránku uvádza 19 % respondentov migráciu rodinných príbuzných a známych do zahraničia, 18% pokles pocitu osobnej bezpečnosti a 13 % (najmä vo veku 51 - 60 rokov) ťažkosti pri hľadaní práce.



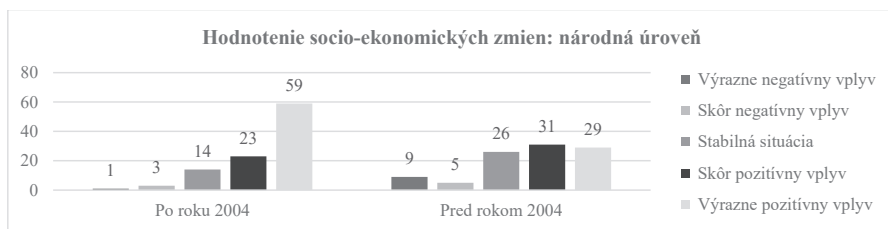
**Graf 5** Hodnotenie socio-ekonomických zmien podľa respondentov na lokálnej úrovni

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Socio-ekonomické zmeny pred rokom 2004 na lokálnej úrovni (Graf 5) hodnotí skôr až výrazne pozitívne 53 % respondentov. Respondenti v dôchodkovom veku najčastejšie uvádzajú ako pozitívum náboženskú slobodu a prehĺbenie vzťahov v cirkevnej komunite. 34 % respondentov, prevažne žien vo veku 21 – 30 rokov, vníma situáciu stabilne. 20 žien a 11 mužov uvidelo, že dochádza k rozvoju miest a obcí, obyvatelia majú možnosť kandidovať do mestského zastupiteľstva bez povinnosti účasti v určenej politickej strane a z hľadiska medziludských vzťahov sa vytvárajú občianske

združenia a kluby, ktoré zlučujú obyvateľov s rovnakými záľubami (napr. UEUV, Strom života, Klub dôchodcov a i.).

Po vstupe do Európskej únie hodnotia zmeny respondenti na 72 % skôr až úplne pozitívne. 44 žien a 33 mužov vo všetkých vekových kategóriách, za najväčšiu výhodu na lokálnej úrovni považuje rozvoj infraštruktúry a väčšiu možnosť seberealizácie. 42 % respondentov vníma ako hrozbu úbytok populácie v dôsledku migrácie za prácou do iných krajín Európskej únie, čo potvrdili aj výsledky skúmania individuálnej úrovne. Najviac túto hrozbu označili respondenti vo veku 30 – 50 rokov. Druhou najčastejšou hrozbou je nárast životných nákladov, ktorú vnímajú viac muži ako ženy.



**Graf 6** Hodnotenie socio-ekonomických zmien podľa respondentov na národnej úrovni

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Pri hodnotení zmien na národnej úrovni respondenti potvrdili odpoveďami predchádzajúce výsledky (Graf 6). Výsledky preukázali, že 49 % respondentov vníma pozitívne socio-ekonomické zmeny pred rokom 2004. Priebeh porevolučného diania, ktoré sprevádzalo vznik samostatného Slovenska považuje 46 % respondentov za symbol národnej múdrosti a uzmierenia súhlasí, pričom respondenti potvrdili, že ide o príklad demokratických praktík v krajine. 26 % respondentov (prevažne vo veku 15 - 40 rokov) označilo, že zmeny vnímajú stabilne, no napriek tomu uviedli, že viaceré politické rozhodnutia vykonané v 90. rokoch mohli byť včas zastavené, čo by prospelo budúcemu vývoju Slovenska. 14 respondentov ako výrazne negatívum uvádza nárast korupcie, klientelizmus a rozmach mafie, nedostatočnú ekonomickú transformáciu krajiny, slabé budovanie infraštruktúry, úpadok rezortov zdravotníctva a školstva, neefektívne hospodárenie, a i.

Zisťujeme, že respondenti prijali zmenu po roku 2004 na 82 % skôr až úplne pozitívne. Všetky skúmané generačné skupiny označili ako pozitívum vstupu slobodu voľ-

ne cestovať, otvorenosť medzinárodného trhu práce a prístup k financiám zo zdrojov Európskej únie. Teda, respondenti vnímajú práva a povinnosti, ktoré členstvo pre krajinu prinieslo. Medzi najvýznamnejšie hrozby zaradili respondenti vo veku 31 - 60 rokov prevahu zahraničného kapitálu a respondenti vo veku do 30 rokov stratu národnej identity.

Výsledky výskumu však poukazujú na paradox, kedy sloboda voľného trhu a rozšírenia ponuky práce je na národnej úrovni vnímaná ako pozitívum socio-ekonomických zmien súvisiacich so vstupom do Európskej únie. Avšak, na individuálnej a lokálnej úrovni sa však spája s negatívami ako je úbytok populácie, prípadne odchod rodinných príslušníkov za prácou do zahraničia. Rovnako tak je respondentmi vnímané financovanie z fondov Európskej únie, ktoré vystupuje na jednej strane ako pozitívum vplývajúce na rozvoj napr. profesijných zručností či infraštruktúry, na strane druhej na národnej úrovni je označované ako hrozba spojená s predominciou zahraničného kapitálu. Považujeme za dôležité tieto zmeny v spoločnosti sledovať, prípadne prostredníctvom rozšíreného výskumu ďalej monitorovať a vyhodnocovať.

## **ZÁVER**

V súčasnosti uplynulo 15 rokov od vstupu Slovenska medzi členské štáty Európskej únie. Integrovaný proces zaradenie krajiny do zjednoteného ekonomického a hospodárskeho priestoru vyvolal socio-ekonomické zmeny v spoločnosti. Cieľom príspevku je na základe teoretickej reflexie socio-ekonomických zmien identifikovať, ako slovenská spoločnosť hodnotí tieto zmeny na individuálnej, lokálnej a národnej úrovni. Vnímanie zmien hodnotíme metódou dotazníkového prieskumu vytvoreného v rámci medzinárodnej spolupráce.

Výsledky preukázali, že navšetkch sledovaných úrovniach viac ako 70 % respondentov hodnotí pozitívne zmeny v dôsledku vstupu Slovenska do Európskej únie. Pri sumárom pohľade však reflektujeme viaceré socio-ekonomické paradoxy. Kým na jednej strane si občania vážia možnosť voľne cestovať a rozšírenie trhu práce, na strane druhej vnímajú migráciu rodiny za pracovnými príležitosťami do zahraničia ako hrozbu. Rovnako tak, kým financie z rozpočtu Európskej únie sú vnímané na individuálnej a lokálnej úrovni ak výhoda slúžiaca na rozvoj profesijných kompetencií alebo infraštruktúry, vysoká úroveň zahraničného kapitálu je na národnej úrovni vní-



maná negatívne. V závere konštatujeme, že socio-ekonomické paradoxy poukazujú na viaceré oblasti, ktoré je potrebné v budúcnosti hlbšie preskúmať.

## **POĎAKOVANIE**

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu SHARE EU 609162-CITIZ-1-2019-1-PL-CITIZ-REME Shaping of the European Citizenship in the Post-Totalitarian Societies. Reflection after 15 years of EU Enlargement.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

AFXENTIOU, P. C. 2000, Convergence, The Maastricht Criteria and They Benefits. In *The Brown Journal of World Affairs*, roč. 7, 2000, číslo 1. ISSN : 2472-3347, s. 245.

BALDWIN, R., WYPLOSZ, CH. 2008. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing, 2008. 478 s. ISBN 978-80-2471-807-1.

BUKOWSKI, S. et al. 2006. The Maastricht Convergence Criteria and Economic Growth in the EMU. In *Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica*. roč. 24, 2006, ISSN 1825-0211 s. 1-19.

CRAM, L. 2009. Identity and European Integration: Diversity as a Source of Integration. In *Nations and Nationalism*. roč. 15, 2009, č. 1. ISSN 1354-5078, s. 109 – 128.

EURÓPSKA KOMISIA. 2020. *15 rokov Slovenska v Európskej únii*. [online] Brusel: Európska komisia, 2020. [cit. 2021-01-24] Dostupné na internete: [https://ec.europa.eu/slovakia/news/15\\_rokov\\_sr\\_v\\_eu\\_sk](https://ec.europa.eu/slovakia/news/15_rokov_sr_v_eu_sk)

HENDL, J. 2008. *Kvalitatívni výzkum*. Praha: Portál, 2008. 408 s. ISBN 978-80262-0219-6.

KAHNE, J., WESTHEIMER, J. 2006. The Limits of Political Efficacy: Educating Citizens for a Democratic Society. In *Political Science and Politics*, roč. 39, 2006, číslo 2. ISSN 1049-0965, s. 289 - 296.

KATUNINEC, M. 2007. *Hodnotová demokracia a občianska zodpovednosť*. Trnava: Dobrá kniha, 2007. 107 s. ISBN 978-80-7141-582-4.

KEŤÚČIK, M., ŠALING, M., BUGYI, E. 2015. *Investície z EÚ fondov zdrojom zrýchlenia slovenskej ekonomiky v roku 2015*. s. 1-2. [online] Bratislava: Rada pre

rozpočtovú zodpovednosť, 2015. [cit. 2021-01-24] Dostupné na internete: [https://www.rozpocovarada.sk/download/makrokomentar\\_2015\\_01\\_03.pdf](https://www.rozpocovarada.sk/download/makrokomentar_2015_01_03.pdf)

LEVCHENKO, A. A., ZHANG, J. 2012. Comparative Advantage and the Welfare Impact of European Integration. In *Economic Policy*, roč. 27, 2012, číslo 72. ISSN 0266-4658. s. 567 – 602.

MARCINČIN, A., et al. 2002. *Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, 2002. 348 s. ISBN 80-968155-8-X.

MILANA, M. 2008. Is the European (Active) Citizenship Ideal Fostering Inclusion within the Union? A Critical Review. In *European Journal of Education Research, Development and Policy*, roč. 43, 2008, č. 2. ISSN 1465-3435, s. 207-216.

MORVAY, K. 2005. Stratégia a priebeh ekonomickej transformácie na Slovensku. In *Ekonomický časopis*, roč. 53, 2005, číslo 1. ISSN 0013-3035, s. 5 – 33.

NÁRODNÁ STRATÉGIA ZAMESTNANOSTI. 2012. [online] Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, 2012. s. 1- 59. [cit. 2021-01-24] Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/praca-zamestnanost/podpora-zamestnanosti/narodna-strategia-zamestnanosti-slovenskej-republiky-doroku-2020.pdf>

PECNÍKOVÁ, J. 2017. *Aktívne občianstvo: európske či lokálne?* Banská Bystrica: DALI-BB, 2017. 140 s. ISBN 978-80-8141-143-4.

ŠIKULA, M., et al. 2010. *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2010. 695 s. ISBN 978-80-224-1151-6.

TEREM, P., et al. 2017. *Strategické zameranie zahraničnej a bezpečnostnej politiky SR ako členského štátu EÚ a NATO*. Banská Bystrica: Belianum, 2017. 267 s. ISBN 978-80-557-1371-7.

TKÁČ, V. 2007. Európsky sociálny model – vízia a realita. In *Personálny a mzdový poradca podnikateľa*, roč. 10, 2007. ISSN 1335-1508. s. 193 – 203.

ZACHAR, D. 2013. Reformné procesy v zdravotníctve – obdobie rokov 2000-2012. In MORVAY, K. (eds.) *Zdravotníctvo – trhy, regulácia, politika* [online] Bratislava: Stredoeurópsky inštitút pre zdravotnú politiku, 2013. [cit. 2021-01-24] Dostupné na internete: <http://www.hpi.sk/2013/04/reformne-procesy-v-nbsp-zdravotnictve-obdobie-rokov-2000-2012/>

# **CRIMINAL LIABILITY AS A PART OF COMPLIANCE MANAGEMENT AND LEGAL COMPLIANCE IN THE SLOVAK REPUBLIC**

## **TRESTNÁ ZODPOVEDNOSŤ AKO SÚČASŤ COMPLIANCE MANAGEMENTU A PRÁVNEHO COMPLIANCE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

---

**Milena NOSKOVÁ<sup>1</sup>**

**Abstract:** Compliance management and legal compliance involves also the topic of criminal liability of legal persons as these within their compliance management schemes are confronted with internal cases of non-compliance in the area of criminal law that could have been prevented if employees that had the relevant information were trained properly. The submitted contribution focuses on regulation of criminal liability of corporations from the perspective of compliance management as well as from regulatory perspective. The aim of the contribution is to analyze current situation, review potential risks and draft solutions for future regulation with the use of comparative method especially with respect to compliance management and criminal liability regulation from the United States of America.

**Key words:** criminal liability, compliance management

**Abstrakt:** Compliance management a právne compliance zahŕňa aj tému trestnej zodpovednosti právnických osôb nakoľko tieto sú v rámci svojich schém compliance managementu konfrontované s internými prípadmi non-compliance v oblasti trestného práva, ktorým bolo možné predís, ak by zamestnanci majúci k dispozícii relevantné informácie boli školení adekvátne. Predkladaný príspevok sa zameriava na reguláciu trestnej zodpovednosti právnických osôb z hľadiska compliance managementu ako aj z perspektívy regulatoriky. Cieľom príspevku je analyzovať súčasnú situáciu, preskúmať potenciálne riziká a na-

---

<sup>1</sup> *Mgr. Milena Nosková, PhD. LL.M., MBA, Katedra informačných technológií, Fakulta managementu, Univerzita Komenského v Bratislave.*

črtnúť riešenia pre budúcu reguláciu s využitím komparatívnej metódy najmä s ohľadom na reguláciu compliance managementu a reguláciu trestnej zodpovednosti právnických osôb v Spojených štátoch amerických.

**Kľúčové slová:** trestná zodpovednosť právnických osôb, compliance management

## **CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS**

Criminal liability of legal persons in the Slovak Republic is governed by Act No 91/2016 on the criminal liability of legal persons, as amended (the Act on criminal liability of legal persons). The origin of compliance management in the Slovak Republic is closely linked to the adoption of this Act, as many commercial companies have embarked on codes of conduct precisely in order to reduce potential criminal risks.

The criminal compliance program cannot be narrowed down to the drafting of a code of conduct, as it is a complex area that needs to be actively addressed on a number of fronts, which, at first sight, are unrelated to this criminal law. According to Schweizer, compliance programs in criminal matters should include the following headings:

- an evaluation of the design, implementation, effectiveness of the company's internal programs and activities;
- corporate governance rules, set-up of mutual control design for liability and damage/risks;
- the creation/modification of contracts for the performance of the duties of director/statutory/member of the board of directors/member of the supervisory board/mandate contract;
- establishment of a functioning prevention program across the board at the level of cooperating legal entities, subsidiaries/related persons/companies;
- adaptation of the contractual documentation (including terms and conditions);
- adaptation of the contractual/internal documentation at the labour level;
- drafting/adaptation/introduction of working regulations, establishment plan, internal guidelines;

- development/modification of Code of Conduct and Ethics/Zero Tolerance/Anti-Money Laundering/Anti-Corruption, Whistleblowing programs, training, educational activities;
- procedures for redress against qualified persons. (Schweizer, 2020).

The Act on Criminal Liability of Legal Persons governs the criminal liability of legal persons for offences committed by a legal person on the territory of the Slovak Republic, as well as for offences committed abroad, provided that they are committed by a legal person established in the Slovak Republic. A branch with its registered office in Slovakia is also considered to be such a legal person, but only if it has committed a criminal offence in the course of its activities. Furthermore, the Act applies to criminal offences committed abroad by a legal person established outside the territory of the Slovak Republic but which has caused damage as a result of such an offence, either in relation to a legal person having its registered office in the Slovak Republic or a natural person – a Slovak citizen or a foreign national resident in the Slovak Republic. In this case, however, a condition for the application of the law is that the act is punishable in the state in which it was committed or committed in a place without the jurisdiction of the state authorities of another state.

The Act on Criminal Liability of Legal Persons defines the criminal offences that may be committed by a legal person by reference to the relevant provisions of the Criminal Code. The key provision for compliance management is Paragraph 4, which defines when a criminal offence is deemed to have been committed by a legal person. It should be noted here that a natural person, whether statutory bodies, managers or employees, effectively act as a legal person. Under Paragraph 4(1) of the Act on criminal liability of legal persons, a legal person commits a criminal offence if it is committed for its benefit, on its behalf, in the course of its activities or through it, if it has acted by

- a) the statutory body or a member of the statutory body;
- b) a person who carries out controlling or supervising activities within a legal person, or
- c) any other person with powers of representation or decision-making on behalf of the legal person.

In addition to that provision, the following two paragraphs of Article 4 of the Act on the criminal liability of legal persons are crucial for compliance management. Under

Paragraph 4(2), a legal person also commits a criminal offence if its statutory body, members of statutory or supervisory bodies or members of the high management bodies, who are authorized to represent the company or to take decisions by inadequate supervision or control which they were obliged to carry out, even if negligently, made it possible to commit the offence by a person acting in the framework of the powers conferred on it by a legal person. In the following paragraph, the legislature shall deal with a case in which criminal liability of a legal person is not imputable, as follows: The commission of an offence by a legal person as referred to in paragraph 2 shall not be imputed to a legal person if, having regard to the objects of the legal person, the manner in which the offence was committed, its consequences and the circumstances in which the offence was committed, the significance of the failure by an organ of the legal person or of the person referred to in paragraph 1 to comply with its supervisory and control obligations is marginal. It follows that, in the area of criminal liability of legal persons, companies should have clearly drawn up and, in particular, effectively implemented codes of conduct which are one of the management's or the persons referred to in paragraph 1. It follows that, in the area of criminal liability of legal persons, legal persons should have clearly drawn up and, in particular, effectively implemented codes of conduct which are one of the tools of the management and which allow them to demonstrate the breach.

According to Čentéš, “in this context, it will be important in the decision-making practice of the Slovak law enforcement authorities and courts when applying Section 4(3) of the Act on Criminal Liability of Legal Persons to carefully examine and evaluate e.g. the existence of functioning compliance programs in the activity of legal persons.” (Čentéš, n.a.)

The Act on the criminal liability of legal persons also contains an effective sorrow clause, which defines the conditions for the cessation of criminal liability of legal persons. However, the effective sorrow clause cannot be applied to specific offences, namely ‘the offence of corruption and damage to the financial interests of the European Union.’

From the point of view of compliance management or risk management within a commercial company, whether as part of compliance management or as such, the assessment of the consequences of criminal liability for a commercial company, provided that the offence is actually imputed to it., is crucial. In that regard, the Act

on the criminal liability of legal persons lists the penalties which may be imposed on a legal person as follows:

1. the penalty of dissolution of the legal person;
2. the penalty of forfeiture of property;
3. punishment of the forfeiture of the case;
4. a fine;
5. penalizing the prohibition of the activity;
6. the imposition of a prohibition on the receipt of subsidies;
7. punishment of the prohibition on receiving aid and support from European Union funds;
8. penalizing the prohibition of participation in public procurement procedures;
9. the penalty of publication of the conviction.

It is possible to penalize the company by the dissolution of a company in the case of a company with its registered office in the Slovak Republic and, at the same time where its activities have been wholly or mainly used to commit criminal activities. If it is established in criminal proceedings that this is the case, the penalty of dissolution shall be imposed without further delay. The dissolution of a commercial company may also be imposed if it is convicted of a criminal offence for which the Slovak Republic is permitted to sentence life imprisonment or 25 years' imprisonment. A conviction imposing a penalty of the dissolution of a company, which has become final, has the effect of bringing the company into liquidation. The special regime for the dissolution of the legal entity applies to the commodity exchange, which requires the opinion of the Ministry of Economy of the Slovak Republic and entities under the supervision of the National Bank of Slovakia, for which a statement by the National Bank of Slovakia is required.

The forfeiture of property shall be imposed if the company is convicted of any of the specifically defined criminal offences, subject to the condition that it acquired the property at least to a significant extent by criminal activity or proceeds of crime or for a criminal offence under Section 58(3) of the Criminal Code. In such a case, a declaration of insolvency in respect of the assets of the company is presumed, the assets of the insolvency estate serving, as a priority, for the satisfaction of the company's creditors and, subsequently, the remaining assets of such company are forfeit to

the state after they have been satisfied. As with the imposition of the penalty of dissolution of a commercial company, in the case of the penalty of forfeiture of assets, a statement from National Bank of Slovakia is required if the convicted legal person is subject to the penalty of forfeiture of assets by an entity under the supervision of the National Bank of Slovakia.

Another penalty from the list of penalties which the Act on the criminal liability of legal persons allows for the imposition of a convicted company is that of forfeiture of the object. The conditions under which such a penalty may be imposed are defined in Section 60 of the Criminal Code.

The Law on the criminal liability of legal persons provides for a fine of between EUR 1500 and EUR 1600000, i.e. in the case of a high financial penalty it may in itself be liquidating for a commercial company.

A prohibition may be imposed for a period of between one and ten years. It is a condition for its imposition that the company has been convicted of an offence committed in connection with that activity. In particular, it is a prohibition on the pursuit of one or more of the objects or activities for which a specific authorization is required, or for which the conditions governing the exercise of which are laid down in a special regulation. Thus, in the event of prohibition on the exercise of the business activities forming part of the core business of the undertaking in question, that prohibition may ultimately result in the cessation of the company's business. For entities supervised by the National Bank of Slovakia, its opinion is also required in this case.

Many commercial companies (in the Slovak Republic mainly active in the agricultural sector) would also be penalized with a ban on receiving subsidies. This penalty may be imposed for a period of between one and ten years, as in the case of a prohibition of activity. The imposition of a prohibition on the receipt of subsidies shall be subject to the conviction of a commercial company for an offence which has been committed in connection with a request for subsidy, contribution or other implementation from the State budget, the budget of a public body, the budget of the State fund, the budget of a higher territorial unit or the budget of a municipality, in connection with its grant or use.

Similarly to the punishment of the prohibition on receiving subsidies, the prohibition on receiving aid and support from European Union funds may be imposed. This penalty may also be imposed for a period of one to ten years. It is subject to the condition that the company has been convicted of a criminal offence committed in con-



nection with an application for, provision of assistance and support from European Union funds under specific legislation or other benefits from European Union funds. Such a company may not receive assistance and support from European Union funds under a specific regulation or other benefits from European Union funds.

A third specific penalty which is linked to the commission of a criminal offence by a commercial company in the context of a public procurement procedure or a request for assistance and support from European Union funds under specific legislation or for other benefits from, or the provision or use of, European Union funds" shall be punishable by prohibition on participation in public procurement procedures. This penalty may also be imposed for a period of one to ten years.

The last penalty to be considered in the event that a company has been convicted of a criminal offence is that of publication of the conviction. The conviction may be published, in full or in part, where there is a need to inform the public of the conviction, in particular in view of the circumstances or the seriousness of the offence, or where the interest in the protection of the safety or health of humans, animals or property so requires. In particular, there is a significant reputational risk for assessing compliance.

In addition to penalties, the so-called 'restrictive and detention measures', which are further specified in Section 26 of the Act on Criminal Liability of Legal Persons, may also be taken. These measures may be imposed 'where the facts established indicate that the accused legal person is criminally responsible for the offence committed and that there is a reasonable fear of continuing the criminal activity resulting from its conduct or other specific facts, the commission of which he or she attempted, carries out the offence which he or she was preparing or threatened, or will be deprived of property and jeopardises the purpose of the penalty. These measures are as follows:

- a) an obligation to deposit a sum of money or a case in court;
- b) prohibition on disposing of certain items or rights;
- c) an obligation to do something, to refrain from doing something or to tolerate something.

The mere imposition of such measures may have substantial negative consequences for a company and limit its business activity before a final decision is taken.

According to Schweizer, the following are also linked to the criminal liability of legal persons: reputational risk; operational risk; insurance risk; liquidity risk; tran-

saction risk; financial risk; and the risk of increased administrative activity. (Schweizer, 2017)

In view of the above, as the penalties have (cancellation of the company, forfeiture of assets) or may have (e.g. a ban on the operation of a core business or a prohibition on receiving subsidies or subsidies or a high fine) a winding-up nature for the company and, at the same time, the possibility of exonerating the company from the criminal liability of the company, provided that the statutory body, the supervisory body or the senior management have not only exercised effective supervision and control, or that a breach of the duty of supervision and control of the company was not limited to the criminal liability of the company, provided that the statutory body, supervisory body or senior management not only exercises effective supervision and control, or that the company's oversight and control program was not limited to legal compliance.

The compliance program in the area of criminal liability of legal persons should reflect the company's specific business activities, its organizational structure, but in particular the specific risks that may arise in the course of its business. While manufacturing companies may have an increased risk of committing e.g. a generalized threat or a threat and damage to the environment, there may be an increased risk for the banking and financial sector to commit e.g. the crime of money laundering, and for companies this risk may consist of committing e.g. UTPs against consumers. It is clear from the above that the compliance program should be tailored and take into account both external and internal risks associated with a particular trading company or its business activity.

Another crucial factor is the size of the company, as a completely different scope of control and supervision is required by the subsidiary of the multinational company and another size of Slovak small or medium-sized enterprises owned by Slovak owners. Many companies use codes of conduct or codes of conduct for criminal liability that address e.g. zero tolerance for corruption. Many areas directly related to the issue of criminal liability of legal persons are governed by separate internal directives – e.g. on whistleblowing or on protection against money laundering (AML).

According to Schweizer, the compliance program in the area of criminal liability of legal persons is based on numerous measures, namely from the modification of work schedules and contracts, regular staff training, the cataloguing of contracts and powers, the marking of trade secrets, the preparation of crisis management during

police intervention, the auditing of insurance contracts and the coverage of risky activities within the company's objects. (Schweizer, 2017). In addition to these areas, relationships with external business partners also need to be addressed, as criminal acts may often occur on the basis of human failure, but also result from inside of the society and corruption.

The anti-corruption program forms an integral part of the company's criminal liability compliance program. There is an extremely high risk of corruption vis-à-vis public officials/business partners from the public sector. In the light of the above, business partners' due diligence is recommended in order to verify their ownership structure or to connect them to public officials or members of their families, as well as to check the reputation of the business partner (Singh, 2020, s. 130)

According to Singh, corrupt behavior is the result of a 'triangle of fraud', which is based on pressure, opportunity and rationalization. (Singh, 2020, s. 130) Pressure is seen as a key factor, especially in countries where corruption occurs very often, or even impossible to obtain public contracts or administrative permits without corruption. In this case, it is recommended to reduce management expectations (e.g. in terms of target turnover) as well as to communicate clearly the company's anti-corruption programs and to pay close attention to their implementation. The next step is to train both management and staff so that they can clearly identify problematic situations and typical cases on a red flag basis, while responding adequately – by rejecting and reporting to the superior.

Typical 'red flag' cases include, for example, gifts or trainings. In this context, processes need to be clearly defined and e.g. making the donation conditional on the consent of the superior or clearly defining the maximum permissible value of the gift. In addition to individual donations, the provision of financial contributions to foundations may be problematic if they are linked to public officials. Third parties – e.g. sales agents operating abroad or brokers – also pose a risk of fundamental importance. When using them, the company should apply rigorous due diligence and check their history, reputation and ownership structure.

## **LIST OF BIBLIOGRAPHIC REFERENCES**

Barancová, H. et al. *Labour Code. Commentary.* 2nd edition, Bratislava: C.H. Beck, 2019, 1520 p. ISBN: 978-80-89603-78-7, p. 816

Braedel-Kühner, C. and Müller, A.: *Re-thinking Diversity. Multiple Approaches in Theory, Media, Communities and Managerial practice.* Springer VS, Wiesbaden, 2016, ISBN: 978-3-658-11502-9, p. 311 <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-11502-9#toc>

Hudecová, I., Cyprichová, A., Makatura, I.: *Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Great commentary.* Eurokodex, Bratislava, 2018. ISBN: 978-80-8155-077-5, 663s.

Preusche, R. – Würz, K.: *Compliance.* 3. eds. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG – Freiburg. 121 pp. ISBN 978-3-648-12982-1

Singh, N. – Bussen, T., J.: *Compliance Management.* Praeger – Santa Barbara, CA, 2020. 262 pp. ISBN 978-1-4408-3311-3

For Walberg, S., L.: *Insider's Guide to Compliance.* Compliance Ala Carte – USA, 2018. 281 pp. ISBN: 978-0-9995605-0-2

ISO 19600, Compliance Management Systems – Guidelines, 2014

Nulíček, M., Donát, J., Nonnemann, F., Lichonovský, B., Tomíšek, J. *GDPR. Municipalityni nařízení o ochraně Pernich data.* Berger, C. Kindl and M. Wakounig, The EC Directive on VAT. Prague: Wolters Kluwer Czech, 2017. 544 pp. ISBN: 978-80-7552-765-3

Schweiser, L.: *Compliance in a nutshell or let us know what compliance means.* Lecture, 05.10.2019, Beck Academy, Bratislava.

PENRANKA, J. et al.: *Laundering of the proceeds of crime and terrorist financing.* Wolters Kluwer, Bratislava, 2018. ISBN: 978-80-8168-912-3, p. 193

Švec, M. – Toman, J. et al. *Labour Code. The Collective Bargaining Act. Commentary.* Volok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, 1479 p. ISBN: 978-80-571-0105-5

Turayiová et al. *Criminal liability of legal persons — Selected aspects of the criminal liability of legal persons in Slovakia,* Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 211 pp. ISBN 978-80-8168-328

Čentěš, J. *Selected substantive aspects of the criminal liability of legal persons in the Slovak Republic,*

RAMPÁŠEK, M.: *Possibilities of defending a legal person (Part 1),* In Bulletin of the Slovak Advocacy, 22, 2016, No 9;

Zahora, J.: *Open issues of criminal liability of legal persons*, In *Judicial Revue* 2016, No. 5;

Zahora, J., Šimovček, I.: *Law on Criminal Liability of Legal Persons – Commentary*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2016

Palečková, T.: *Státní zásní call on companies to implement the compliance programů, nesmí být jen na papíře, k dispozici*

Schweiser.FOR L: *Criminal liability of legal persons and its impact on compliance*. In: *Legal newspaper*, 18.04.2017. Available online at: <https://www.pravnenoviny.sk/statutari-a-top-management-v-ohrozeni>

CNIL. *Methodology for Privacy Risk Management: How to implement the Data Protection Act*. Online: <https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CNIL-ManagingPrivacyRisks-Methodology.pdf>

# **PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS AS A PART OF COMPLIANCE MANAGEMENT AND LEGAL COMPLIANCE IN THE SLOVAK REPUBLIC**

## **OCHRANA OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI AKO SÚČASŤ COMPLIANCE MANAGEMENTU A PRÁVNEHO COMPLIANCE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

---

**Milena NOSKOVÁ<sup>1</sup>**

**Abstract:** Protection of whistleblowers is an important topic in today's society as both private corporations and public institutions within their compliance management schemes are confronted with internal cases of non-compliance that could have been handled much earlier if employees that had the relevant information reported properly. The submitted contribution focuses on regulation of whistleblowing from the perspective of compliance management as well as from regulatory perspective. The aim of the contribution is to analyze current situation, review potential risks and draft solutions for future regulation with the use of comparative method especially with respect to compliance management and whistleblowing regulation from the United States.

**Key words:** whistleblowing, protection of whistleblowers, compliance management

**Abstrakt:** Ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti je významnou témou v súčasnej spoločnosti nakoľko súkromné obchodné spoločnosti ako aj štátne inštitúcie v rámci svojich schém compliance managementu sú konfrontované s internými prípadmi non-compliance, ktoré mohli byť riešené oveľa skôr ak by zamestnanci majúci k dispozícii relevantné informácie reportovali adekvátne. Predkladaný príspevok sa zameriava na reguláciu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti z hľadiska compliance managementu ako aj z perspektívy re-

---

<sup>1</sup> *Mgr. Milena Nosková, PhD. LL.M., MBA, Katedra informačných technológií, Fakulta managementu, Univerzita Komenského v Bratislave.*

gulatoriky. Cieľom príspevku je analyzovať súčasnú situáciu, preskúmať potenciálne riziká a načrtnúť riešenia pre budúcu reguláciu s využitím komparatívnej metódy najmä s ohľadom na reguláciu compliance managementu a regulácie ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti v Spojených štátoch amerických.

**Kľúčové slová:** Oznamovanie protispoločenskej činnosti, ochrana oznamovateľov protispoločenskej činnosti, compliance management

## **PROTECTION OF WHISTLE-BLOWERS**

Singh defines whistleblowing as “an act of disclosing conduct which is deemed to be wrongful or unlawful to a manager or to the public” (Singh, 2020, p. 98). Within the rest of the world, particularly in the United States of America, it is typical that a person who reports anti-social activities to the competent authorities is generously remunerated. In the Slovak Republic, the Office for the Protection of Whistleblowers may, subject to well-defined conditions, pay up to 50 times the minimum wage to the whistleblower. The United States, on the other hand, is characterized by a percentage of the amount that can be obtained or saved on the basis of potential litigation.

Thus, an internal rule governing the procedure for whistleblowing forms an integral part of any compliance program, whereas in the Slovak Republic the obligation to draw up such a rule exists in the case of a (private) company if they employ more than fifty employees and for an authority of public power if they employ more than 5 employees.

The issue of whistleblowing is addressed in the Slovak Republic in accordance with the provisions of the Act No 54/2019 on the protection of whistle-blowers. The law provides protection for employees or other persons in an employment relationship when they discover facts and reports relating to anti-social activity. Such notification is then covered by an exception to the obligation of confidentiality which employees would otherwise have under the conditions laid down by law.

The key concept in this context is precisely what is defined as anti-social activity, which includes both the concept of crime and that of other anti-social activities as defined in the Act No 583/2008 on the prevention of crime and other anti-social

activities. Crime is defined, within the meaning of Article 3(b) of that act, as a „procedure which constitutes a criminal offence.“ Other anti-social activity is defined in Paragraph 3(c) of the Act as „procedure which constitutes an offence or other administrative offence; acts which do not constitute an offence or other administrative offence but which can adversely affect society shall also be regarded as other anti-social activities.“ It is clear from the above that the concept of anti-social activity may also cover conduct which, while not constituting a criminal offence, an offence or another administrative offence, may be regarded as having a negative impact on society. This point makes it possible to subsume below whistleblowing activities which do not conflict with generally binding legislation but conflict with, for example, the code of conduct or values of a company or a public institution.

The act on the protection of whistle-blowers further introduces the concept of serious anti-social activity, which is defined as follows:

1. Offences against the financial interests of the European Union pursuant to Sections 261 to 263 of the Criminal Code, offences against public procurement and public auction pursuant to Sections 266 to 268 of the Criminal Code, offences of public officials under Sections 326 to 327a of the Criminal Code or offences of corruption under Sections 328 to 336b of the Criminal Code;
2. an offence for which the Criminal Code provides for a maximum term of imprisonment of more than three years;
3. an administrative offence in respect of which a fine may be imposed with a ceiling determined by calculation, or
4. an administrative offence for which a maximum fine of at least EUR 30 000 may be imposed.”

In the context of compliance management in the field of whistleblowing, Article 10(8) of the Law on the protection of whistleblowing is relevant, which lays down the requirements for an internal rule on whistleblowing, which must be drawn up by a commercial company which is an employer with a minimum number of employees of 50 or an authority of public power which is an employer with a minimum number of employees of 5. Thus, the internal regulation on whistleblowing, within the meaning of the act, contains at least the following headings:



- a) details of the notification;
- b) verification of notifications and credentials of the DPO in the screening of notifications;
- c) maintaining confidentiality regarding the identity of the notifier;
- d) recording notifications (in accordance with the law);
- e) informing the notifier of the result of the review of his notification,
- f) processing of personal data contained in the notification.”

The responsible person within the meaning of the act on the protection of whistle-blowers does not necessarily have to be a natural person; the role of the DPO may also be performed by the designated department, and the law uses the term ‘organisational entity’. In terms of organizational structure, such separation may be directly subordinate to the company’s management body. The law also allows the duties of the responsible person to be fulfilled by a person other than an internal employee of the company. In such a case, the conclusion of a specific contractual relationship between the company and the ‘external’ responsible person is required. The Act requires the responsible person to fulfil the so-called “professional qualifications” for the performance of this function. The basic preconditions for the performance of the DPO’s tasks under the whistle-blower protection law include the provision of

- independence
- elimination of potential conflict of interest where the DPO does not exclusively act as DPO
- protection against any punishment that might be linked to the performance of the DPO’s duties and the associated duties (the same applies to the staff of the DPO unit)
- interoperability
- their qualifications and/or their maintenance.

According to the law, ‘a natural person who, in good faith, makes a notification to the competent authority to receive the notification, to the authority or to the employer’ shall be considered to be a notifier. The notifier shall also be regarded as a close person of the notifier who is in an employment relationship with the same employer as the notifier, to an employer who is dependent on the notifier’s employer or to

an employer established or established by the notifier's employer.' The Act further requires that the notification be made in good faith. <sup>2</sup>

The term 'good faith' is defined by the legislator as 'the conduct of a natural person who, having regard to the circumstances known to him and the knowledge which he has at the time of notification, reasonably considers that the facts alleged are true. In doubt, conduct shall be deemed to be in good faith until proven otherwise.' The Act further defines what is meant by notification and qualified notification. An internal rule may further specify the particulars which the communication should contain.

The responsible person ensures the verification of the notifications and is obliged by law to "accept and verify each notification within 90 days of its receipt; it may extend that period by a further 30 days, by notifying the notifier of the extension, stating the reasons for the extension. The transfer of the case for execution under the Code of Criminal Procedure or special regulations shall also be regarded as verification of the notification."

The Act on the protection of whistle-blowers imposes the following obligations on the responsible person:

- the duty of confidentiality regarding the identity of the notifier when investigating non-anonymous notifications;
- an obligation to keep a register of notifications for at least three years from the date of receipt of the notification,
- an obligation to communicate the result of the completion of the screening of the notification within ten days of the verification of the notification to the employee who made the notification, if the notification was not anonymous, as well as to the person concerned by the notification. If the verification of the notification has been completed by the transfer of the case for processing pursuant to Act No 301/2005 Coll., the Code of Criminal Procedure (hereinafter referred to as "the Code of Criminal Procedure") or special regulations, the responsible person shall request the result of the treatment to the extent permitted by specific legislation and shall inform the notifier within ten days of receipt of this result.

---

<sup>2</sup> Section 2(a) of the Whistleblower Protection Act

A different procedure will be applied if the review of the notification results in a negative result – i.e. the conclusion that the notification is not justified or that it has not been substantiated, or that it was not made in good faith and different if, on the contrary, the facts alleged in the notification prove to be relevant or true and, in addition, there is a suspicion of the commission of a criminal offence, an administrative offence or an offence that could, for example, threaten the imposition of a fine or a different consequence.

In the first case, it cannot be ruled out that an employee may be subject to a disciplinary penalty under internal rules, in particular in the event of abuse of whistleblowing in order to obtain an advantage for a whistle-blower claiming unsubstantiated or wholly invented facts, e.g. in the context of competition between employees. On the other hand, where there is a qualified initiative by an employee based on facts which are true and capable of causing harm to the company, which may entail a risk to the company, it is for the responsible person to take steps to ensure that the facts alleged are brought to the knowledge of the staff concerned in the management bodies which are competent to deal with those risks.

Protection for the whistle-blower shall be granted upon his or her request. The whistle-blower shall be entitled to make such a request for protection, either orally or in writing, to the competent authority, which shall be the law enforcement authority, in so far as it concerns the granting of protection in the context of criminal proceedings or an administrative authority, where protection is sought in administrative proceedings. The whistleblower is entitled to submit an application for protection not only when the notification is made, but also at any time during the proceedings (criminal or administrative offence). Where a notification is found to have been qualified, the whistleblower protection shall be provided without delay. In addition to providing protection, the whistleblower may alternatively request a confirmation that his or her notification is a ‘qualified’ notification.

From the point of view of the effects of providing protection to the whistle-blower, it is necessary to emphasize the requirement of consent by the Office for the Protection of Whistleblowers to such a legal act or decision of a company in its capacity as employer in the context of an employment relationship for which the consent of the whistle-blower who has been granted protection under the Law on the protection of whistle-blowers has not been granted as an employee, unless there is a claim or

termination of the employment relationship ‘as a result of a legal fact which is not dependent on the assessment of the employer.’

The act on the protection of whistle-blowers defines by analogy the requirements of an application to provide protection to the whistleblower both in criminal proceedings and in administrative proceedings.

In addition to the obligations of the whistle-blower protection law, the whistle-blower protection law defines the scope of the responsibilities of the DPO, in particular when reviewing the notification. Thus, in particular, the DPO shall have:

- right of access to personal data and documents,
- the right to be assisted (by the employer)
- the right to be provided with sufficient resources to perform the DPO’s tasks
- the right to ensure that her qualifications are maintained
- 

The organizational assurance of the DPO’s tasks – i.e. whether it is a single person or the entire department entrusted with the tasks of the DPO in the ‘whistleblowing’ sector – is also important for the procedure for checking notifications. In the latter case, as a rule, the responsibilities will be divided, the performance of the tasks will depend on the extent of the anti-social activity (i.e. some notifications will be reviewed by one employee, for others, e.g. in case of suspicion of more serious anti-social activity, and the larger scope will be addressed at team level, the question of substitutability will be addressed, etc.)

In addition to the above, internal directives dealing with the issue of whistleblowing generally deal with the enshrining of the duty of confidentiality by the DPO vis-à-vis the whistle-blowing officer in the absence of anonymous notification, as well as the issue of personal data protection, where the legal basis for the processing of the whistleblower’s personal data and of the person(s) concerned by the notification is, in addition to compliance with the legal obligation of the company under the law on the protection of whistle-blowers, the legitimate interest of the company itself in the protection of its interests, as well as the protection of the company itself. As a general rule, the scope of the personal data to be processed will include personal data of the whistleblower, the person or persons concerned by the notification, as well as the person or persons who are investigating such a notification internally.

Compliance management in the area of whistleblowing requires a differentiation between the risks faced by a company or a state institution as a result of an inefficient internal system for reviewing whistleblowing and the risks which companies or state institutions incur directly as a result of breaches of statutory provisions. An inefficient internal reporting system or reporting can lead to extremely serious cases of non-compliance, which may, for example, result in the criminal liability of a company, e.g. as a result of corrupt actions by its statutory bodies or top management. The Act itself regards as an offence:

- carrying out an employment transaction against a protected whistle-blower without the consent of the Office for the Protection of Whistleblowers or penalizing the whistle-blower
- breach of the obligation of confidentiality regarding the identity of the notifier.

The commission of an offence is punishable by a fine of up to EUR 2.000. In addition to the offence, the commission of an administrative offence which the law considers to be a breach of the obligations relating to the establishment of an internal system for checking notifications and keeping records of whistle-blowing (i.e. obligations under Sections 10 and 11 of the Act on the protection of whistle-blowers), the amount of the fine in this case may amount to EUR 20.000.

## **LIST OF BIBLIOGRAPHIC REFERENCES**

Barancová, H. et al. *Labour Code. Commentary*. 2nd edition, Bratislava:C.H.Beck, 2019, 1520 p. ISBN:978-80-89603-78-7, p. 816

Braedel-Kühner, C. and Müller, A.:*Re-thinking Diversity.Multiple Approaches in Theory, Media, Communities and Managerial practice*.Springer VS, Wiesbaden, 2016, ISBN:978-3-658-11502-9, p. 311<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-11502-9#toc>

Hudecová, I., Cyprichová, A., Makatura, I.:*Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data. Great commentary*.Eurokodex, Bratislava, 2018.ISBN:978-80-8155-077-5, 663s.

Preusche, R. – Würz, K.: *Compliance*. 3. eds. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG – Freiburg. 121 pp. ISBN 978-3-648-12982-1

Singh, N. – Bussen, T., J.: *Compliance Management*. Praeger – Santa Barbara, CA, 2020. 262 pp. ISBN 978-1-4408-3311-3

For Walberg, S., L.: *Insider's Guide to Compliance*. Compliance Ala Carte – USA, 2018. 281 pp. ISBN: 978-0-9995605-0-2

ISO 19600, Compliance Management Systems – Guidelines, 2014

Nulíček, M., Donát, J. Nonnemann, F., Lichonovský, B., Tomíšek, J. *GDPR. Municipality nařízení o ochraně Pernich data. Berger, C. Kindl and M. Wakounig, The EC Directive on VAT*. Prague: Wolters Kluwer Czech, 2017. 544 pp. ISBN: 978-80-7552-765-3

Schweiser, L.: *Compliance in a nutshell or let us know what compliance means*. Lecture, 05.10.2019, Beck Academy, Bratislava.

PENRANKA, J. et al.: *Laundering of the proceeds of crime and terrorist financing*. Wolters Kluwer, Bratislava, 2018. ISBN: 978-80-8168-912-3, p. 193

Švec, M. – Toman, J. et al. *Labour Code. The Collective Bargaining Act. Commentary. Volok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, 1479 p. ISBN: 978-80-571-0105-5

Turayióvá et al. *Criminal liability of legal persons—Selected aspects of the criminal liability of legal persons in Slovakia*, Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 211 pp. ISBN 978-80-8168-328

Čentěš, J. *Selected substantive aspects of the criminal liability of legal persons in the Slovak Republic*,

RAMPÁŠEK, M.: *Possibilities of defending a legal person (Part 1)*, In Bulletin of the Slovak Advocacy, 22, 2016, No 9;

Zahora, J.: *Open issues of criminal liability of legal persons*, In Judicial Review 2016, No. 5;

Zahora, J., Šimovček, I.: *Law on Criminal Liability of Legal Persons – Commentary*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2016

Palečková, T.: *Státní zásní call on companies to implement the compliance program, nesmí být jen na papíře, k dispozici*

Schweiser. FOR L: *Criminal liability of legal persons and its impact on compliance*. In: Legal newspaper, 18.04.2017. Available online at: <https://www.pravnenoviny.sk/statutari-a-top-management-v-ohrozeni>

CNIL. *Methodology for Privacy Risk Management: How to implement the Data Protection Act*. Online: <https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CNIL-ManagingPrivacyRisks-Methodology.pdf>

# **AKTUÁLNE PERSPEKTÍVY DRUŽSTVA AKO OSOBITNEJ PRÁVNEJ FORMY PODNIKANIA**

## **CURRENT PERSPECTIVES OF THE COOPERATIVE AS A SPECIAL LEGAL FORM OF BUSINESS**

---

**Štefan PALATICKÝ<sup>1</sup> – Klaus DERPMANN<sup>2</sup>**

**Abstrakt:** V krajinách kontinentálneho práva vychádzajúceho z rímskeho práva sú družstvá ako právnické osoby upravené oddelene od obchodných spoločností. Toto členenie prevzalo aj slovenské obchodné právo. Zároveň však Obchodný zákonník ako *lex generalis* obchodného práva odkazuje na subsidiárne použitie jeho ustanovení o obchodných spoločnostiach aj na družstvo, ktoré má v našich podmienkach viac ako storočnú tradíciu. V posledných rokoch však značne klesá záujem o túto právnu formu podnikania napriek tomu, že má nesporne viaceré výhody. Tento ustupujúci trend možno badať aj v nezájme právnych teoretikov o skúmanie družstva ako osobitného podnikateľského subjektu. Aj táto skutočnosť je jedným z dôvodov prečo sa autori rozhodli čiastočne odstrániť tento nedostatok. Naším cieľom je prostredníctvom vedeckého a doktrínálneho výkladu ustanovení § 221 až § 260 Obchodného zákonníka poskytnúť objektívny pohľad na úpravu družstva a jeho manažmentu. Určený cieľ chceme dosiahnuť najmä s využitím odbornej literatúry, judikatúry a právnych predpisov. Na základe takto získaných výsledkov môžeme kriticky posúdiť právnu úpravu družstva. V závere príspevku potvrdíme alebo zamietneme hypotézu, podľa ktorej je družstvo historický prežitok slovenského obchodného práva.

**Kľúčové slová:** družstvo, Obchodný zákonník, podnikanie,

**Abstract:** In countries following the continental law based on the Roman law, cooperatives as legal entities have been regulated separately from trading companies. This division has been taken over by the Slovak commercial law as well. However, the Com-

---

<sup>1</sup> *JUDr. PhDr. Štefan Palatický, MBA, LL.M doktorand, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius*

<sup>2</sup> *Klaus Derpmann, Fakulta managementu, Univerzita Komenského v Bratislave*

mercial Code as *lex generalis* of commercial law refers to the auxiliary application of its provisions on trading companies and also on a cooperative that in our conditions has had a tradition of more than a hundred years. Although undoubtedly having numerous benefits, the interest in this legal form of entrepreneurship has been significantly declining during recent years. This receding trend can be observed in case of theorists of law uninterested in the research of a cooperative as an individual entrepreneurial entity. This fact has been one of the reasons why authors decided to partially deal with such a shortcoming. Our goal is to provide an unbiased view on the regulation of a cooperative and its management by means of scientific and literary reading of the provisions § 221 to § 260 of the Commercial Code. The goal set is to be achieved primarily by using scientific literature, judicature and legal regulations. On the basis of results obtained this way, we would be able to critically assess the legal regulation of a cooperative. In the conclusion, we either confirm or dismiss the hypothesis, according to which a cooperative is a historical relic of the Slovak commercial law.

**Keywords:** business, Commercial Code, cooperative,

## ÚVOD

Družstvo je právnickou osobou, ktorej právna forma je upravená v Obchodnom zákonníku oddelene od obchodných spoločností. Ustanovenie § 260 Obchodného zákonníka však odkazuje na podpornú aplikáciu všeobecných ustanovení o obchodných spoločnostiach slovami ak sa v tejto hlave neustanovuje inak, použijú sa na družstvo primerane ustanovenia prvej hlavy prvého dielu tejto časti zákona. V krajinách kontinentálneho práva, ktoré vychádzajú z rímskeho práva sú družstvá ako právnické osoby a podnikateľské subjekty upravené oddelene od obchodných spoločností. Toto členenie prevzalo aj slovenské obchodné právo. Zároveň však Obchodný zákonník v postavení „*lex generalis*“ obchodného práva odkazuje na subsidiárne použitie jeho ustanovení o obchodných spoločnostiach aj na družstvo, ktoré má v našich podmienkach viac ako storočnú tradíciu. Ako však vyplýva zo štatistických údajov z obchodného registra Slovenskej republiky, v posledných rokoch značne klesá záujem o túto právnu formu podnikania napriek tomu, že má podľa nás viaceré výhody.



Vo všeobecnosti možno badať aj obmedzený záujem právnych teoretikov o skúmanie družstva ako osobitného podnikateľského subjektu, čo je jedným z dôvodov prečo sme sa rozhodli čiastočne odstrániť tento nedostatok. Naším cieľom je prostredníctvom vedeckého a doktrínálneho výkladu najmä ustanovení § 221 až § 260 Obchodného zákonníka poskytnúť objektívny pohľad na úpravu družstva a jeho manažmentu. Určený cieľ chceme dosiahnuť najmä s využitím odbornej literatúry, judikatúry a právnych predpisov. V závere príspevku potvrdíme alebo zamietneme hypotézu, podľa ktorej je družstvo historický prežitok slovenského obchodného práva.

## **ZALOŽENIE DRUŽSTVA**

Družstvo zákonodarca definuje ako spoločenstvo neuzavretého počtu osôb založeným za účelom podnikania alebo zabezpečovania hospodárskych, sociálnych alebo iných potrieb svojich členov. Jeho obchodné meno však musí obsahovať dodatok určujúci jeho právnu formu, t. j. označenie „družstvo“, pričom na rozdiel od obchodných spoločností nie je prípustná žiadna skratka.

Z hľadiska počtu členov zákon stanovuje minimálny počet na päť členov, čo však neplatí, ak sú jeho členmi aspoň dve právnické osoby. Ako ďalej uvádza Peráček a Mucha (2020, s. 58) na jeho trvanie nemá vplyv ani prístupenie ďalších členov alebo zánik členstva doterajších členov, ak družstvo spĺňa vyššie uvedené podmienky. Toto ustanovenie podľa nášho názoru vyjadruje zásadu otvorenosti družstva, ak sú splnené podmienky minimálneho počtu členov.

Aj družstvo ako právnická osoba zodpovedá za porušenie svojich záväzkov celým svojím majetkom, pričom zodpovednosť samotných členov družstva za jeho záväzky je zákonom vylúčená. Je však prípustné, aby stanovily určili, že členovia družstva alebo niektorí z nich majú na základe rozhodnutia členskej schôdze voči družstvu do určitej výšky uhradzovacie povinnosti presahujúce členský vklad na krytie strát družstva.

Dudic a kol. (2020, s. 40) poukazuje na to, že aj družstvo tak ako kapitálové obchodné spoločnosti (akciová spoločnosť, jednoduchá spoločnosť na akcie a spoločnosť s ručením obmedzeným) obligatórne vytvára základné imanie. Ide o súhrn členských vkladov, na ktorých splatenie sa zaviazali členovia družstva. Ich celkový súčet menovitých hodnôt členských vkladov do družstva sa musí rovnať menovitej hodnote základného imania družstva. Samotnú výšku základného imania družstva

určujú stanovy a tento údaj sa zapisuje do obchodného registra, pričom zapisované základné imanie musí byť najmenej 1.250 eur.

Ako uvádza Nováčková a kol. (2020, s. 161), zákonnou podmienkou vzniku členstva v družstve je splatenie členského vkladu určeného stanovami (základný členský vklad) alebo v stanovách určenej časti základného členského vkladu (vstupný vklad). Aplikujúcu zásadu dispozitívnosti právnej úpravy platí, že stanovy môžu určiť aj odlišnú výšku základného členského vkladu alebo vstupného vkladu pre fyzické osoby a pre právnické osoby.

Obchodný zákonník rovnako ako pri obchodných spoločnostiach rozlišuje medzi založením družstva a vznikom družstva. Na rozdiel od obchodných spoločností sa založenie družstva neviaže na uzavretie spoločenskej (zakladateľskej) zmluvy, ale na konanie ustanovujúcej schôdze družstva, ktorá určuje zapisované základné imanie, schvaľuje stanovy a volí predstavenstvo a kontrolnú komisiu. Jej priebeh sa osvedčuje osobitným spôsobom a to notárskou zápisnicou, ktorá okrem zákonom stanovených náležitostí obsahuje aj zoznam členov a výšku jednotlivých členských vkladov, ku ktorým sa na schôdzi družstva zaviazali. Prílohu tejto zápisnice tvoria aj stanovy v schválenom znení. Družstvo ako nový právny subjekt však vzniká až dňom zápisu do obchodného registra, ktorý má konštitutívne účinky. Pred podaním návrhu na zápis družstva do Obchodného registra, musí byť splatená aspoň polovica zapisovaného základného imania. Ako dopĺňa Peráček (2020, s. 40) doklad o splatení vystavuje určený správca vkladu a návrh na zápis podáva manažment družstva, ktorý zákonodarca nazval predstavenstvo.

## **VZNIK ČLENSTVA**

Členmi družstva môžu byť fyzické osoby i právnické osoby. Ak však podľa stanov je členstvo podmienené pracovným vzťahom k družstvu, môže sa členom stať fyzická osoba, ktorá skončila povinnú školskú dochádzku a dosiahla 15 rokov svojho veku. Po splnení podmienok vyplývajúcich zo zákona a stanov vzniká členstvo:

- pri založení družstva dňom vzniku družstva,
- za trvania družstva prijatím za člena na základe písomnej členskej prihlášky,
- prevodom členstva, alebo
- iným spôsobom ustanoveným zákonom.

Ďalej platí, že ak je podľa stanov podmienkou členstva pracovný vzťah člena k družstvu a ak zo stanov nevyplýva niečo iné, vzniká členstvo dňom, ktorý sa dojednal ako deň vzniku pracovného vzťahu, t. j. dňom nástupu do práce, a zaniká dňom zániku pracovného vzťahu člena k družstvu. Členstvo však nevzniká pred zaplatením vstupného vkladu, pričom podrobnejšiu úpravu členstva, jeho vzniku a zániku ponechal zákonodarca na úpravu v stanovách družstva.

Členské práva v družstve odborná literatúra definuje ako majetkové práva a z tohto dôvodu sú prevoditeľné na tretie osoby. Túto otázku ďalej upravuje ustanovenie § 229 a § 230 Obchodného zákonníka. Členské práva a povinnosti môže člen previesť na iného člena družstva, pokiaľ to stanov nevyklučujú a táto dohoda podlieha súhlasu predstavenstva. Stanovy však môžu určiť dôvody, ktoré prevod vylučujú. V prípade zamietavého rozhodnutia sa môže člen odvolať na členskú schôdzu, ktorá ako odvolací orgán vo veci rozhodne. Rozhodnutím predstavenstva alebo členskej schôdze o schválení dohody o prevode členských práv a povinností sa stáva nadobúdateľ členských práv a povinností členom družstva v rozsahu práv a povinností prevádzajúceho člena. Stanovy môžu určiť prípady, keď predstavenstvo nesmie odmietnuť súhlas s prevodom členských práv a povinností alebo sa nevyžaduje súhlas predstavenstva.

Srrebalová et al. (2017, s. 476) však zdôrazňujú, že v prípade prevodu práv a povinností spojených s členstvom v bytovom družstve platí iný režim, pretože táto dohoda nepodlieha súhlasu predstavenstva. Členské práva a povinnosti spojené s členstvom prechádzajú na nadobúdateľa vo vzťahu k družstvu predložením zmluvy o prevode členstva príslušnému družstvu alebo neskorším dňom uvedeným v uzavretej zmluve. Ako ďalej vyplýva z ustanovenia § 230 Obchodného zákonníka, rovnaké účinky ako predloženie zmluvy o prevode členstva nastávajú, len čo príslušné družstvo dostane písomné oznámenie doterajšieho člena o prevode členstva a písomný súhlas nadobúdateľa členstva.

## **ZÁNİK ČLENSTVA V DRUŽSTVE**

Právna úprava umožňuje, aby členstvo v družstve zaniklo viacerými spôsobmi. V prvom rade ide o písomnú dohodu medzi družstvom a samotným členom, kde sa aj dohodne deň, ku ktorému členstvo zaniká. Druhou možnosťou je vystúpenie

ako jednostranný právny úkon člena družstva, kedy členstvo zaniká v čase určenom stanovami, najdlhšie však uplynutím šiestich mesiacov odo dňa, keď člen písomne oznámil vystúpenie z družstva predstavenstvu družstva. Vylúčenie z družstva predstavuje tretí spôsob ukončenia členstva v družstve. Člen môže byť vylúčený, ak opätovne a napriek výstrahe porušuje členské povinnosti, alebo z iných dôležitých dôvodov uvedených v stanovách. Fyzická osoba môže byť vylúčená z dôvodu, ak bola právoplatne odsúdená pre úmyselný trestný čin, ktorý spáchala proti družstvu alebo členovi družstva. O vylúčení, ktoré sa musí členovi písomne oznámiť, rozhoduje predstavenstvo, pokiaľ stanovy neurčujú inak. Proti rozhodnutiu o vylúčení má člen právo podať odvolanie na členskú schôdzu. Ako vyplýva z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR č. 14 Obdo 5/2013 takéto rozhodnutie podlieha aj preskúmvavej právomoci súdu, ktorý na návrh člena, ktorého sa rozhodnutie týka, vyhlási rozhodnutie členskej schôdzy o vylúčení za neplatné, ak je v rozpore s právnymi predpismi alebo stanovami družstva. Smrť člena je ďalším spôsobom zániku členstva v družstve. Dedič môže požiadať družstvo o členstvo, ale zákon alebo stanovy môžu určiť, kedy predstavenstvo nesmie dedičovo členstvo odmietnuť alebo kedy sa nevyžaduje súhlas predstavenstva s nadobudnutím členských práv a povinností dedičom. Súhlas predstavenstva sa zo zákona nevyžaduje, ak dedič nadobudol práva a povinnosti spojené s členstvom v bytovom družstve. Dedič, ktorý sa nestal členom, má nárok na vyrovnací podiel člena, ktorého členstvo zaniklo.

Pri zániku členstva za trvania družstva má doterajší člen nárok na vyrovnací podiel. Takýto vyrovnací podiel sa určí pomerom splateného členského vkladu doterajšieho člena, násobeného počtom ukončených rokov jeho členstva k súhrnu splatených členských vkladov všetkých členov násobených ukončenými rokmi ich členstva. Pre určenie vyrovnacieho podielu je rozhodný stav čistého obchodného imania družstva podľa riadnej individuálnej účtovnej závierky za účtovné obdobie, ktoré predchádza účtovnému obdobiu, v ktorom členstvo zaniklo.

## **NEDELITEĽNÝ FOND A ROZDELENIE ZISKU**

Družstvo je povinné zo zákona už pri svojom vzniku zriadiť nedeliteľný fond najmenej vo výške 10 % zapisovaného základného imania, t. j. v sume 125 eur, ktorý dopĺňa najmenej o 10 % ročného čistého zisku. Robí tak až do doby, kým jeho výška dosiahne sumu rovnajúcu sa polovici zapisovaného základného imania družstva, čo predstavuje minimálnu sumu 625 eur. Stanovy môžu určiť, že sa vytvára

vyšší nedeliteľný fond alebo ďalšie zabezpečovacie fondy, ako napr. sociálny fond. Nedeliteľný fond sa nesmie použiť za trvania družstva na rozdelenie medzi členov. Podľa Mucha et al. (2017, s. 260) ho možno použiť v rozsahu, v ktorom sa podľa Obchodného zákonníka vytvára povinne, iba na hospodárske účely určené stanovami družstva, na prekonanie nepriaznivého priebehu hospodárenia družstva alebo na krytie strát družstva, ak osobitný zákon neustanovuje inak. O použití nedeliteľného fondu rozhoduje predstavenstvo družstva ako jeho štatutárny orgán.

Družstvo rozhoduje o rozdelení zisku prostredníctvom svojho najvyššieho orgánu, ktorým je členská schôdza. Uplatňuje sa však zásada, že čistý zisk sa nemusí rozdeliť medzi svojich členov a je možné použiť ho aj na iné účely, akými sú napr. investícia do nových technológií a podobne. Na určení zisku, ktorý sa má rozdeliť medzi členov, sa uznáva členská schôdza pri prerokovaní individuálnej účtovnej závierky. Spôsob rozdelenia zisku je spravidla určený v stanovách. Ak nie je táto otázka osobitne upravená, tak vo všeobecnosti platí, že sa určí podiel člena na zisku určenom na rozdelenie medzi členov pomerom výšky jeho splateného vkladu k splateným vkladom všetkých členov. Pri členoch, ktorých členstvo v rozhodnom roku trvalo len časť roka, sa tento podiel pomerne kráti.

## **RIADENIE DRUŽSTVA**

Riadenie družstva je zverené jeho orgánom, ktorými podľa ustanovenia § 237 Obchodného zákonníka sú členská schôdza, predstavenstvo, kontrolná komisia a ďalšie orgány družstva podľa stanov. Možnosť vytvárania fakultatívnych orgánov družstva je právne upravená ustanovením § 237 písmeno d) Obchodného zákonníka. Ide o to, že zákonodarca predpokladal zriadenie napríklad sociálnej komisie, disciplinárnej komisie ako aj zriadenie orgánov určených na riešenie krízovej situácie v určitých obdobiach, napríklad krízový štáb počas žatvy a podobne.

Do orgánov družstva môžu byť volení len členovia družstva starší ako 18 rokov a zástupcovia právnických osôb, ktoré sú členmi družstva. Ak je členom družstva právnická osoba, je povinná splnomocniť fyzickú osobu konat' za ňu v orgáne družstva.

Vo všeobecnosti platí, že na platnosť uznesenia členskej schôdzy, predstavenstva a kontrolnej komisie ich riadne zvolanie sa vyžaduje prítomnosť nadpolovičnej väčšiny členov a súhlas väčšiny hlasov prítomných členov. V osobitných prípadoch

Obchodný zákonník, alebo stanovы družstva určujú, pre ktoré uznesenia je potrebný súhlas kvalifikovanej väčšiny.

## **ČLENSKÁ SCHÔDZA**

Najvyšším orgánom družstva je schôdza členov družstva (členská schôdza), ktorá rozhoduje o najzávažnejších otázkach činnosti družstva. Členská schôdza sa schádza v lehotách určených stanovami, najmenej raz za rok a to spôsobom, určeným stanovami. Obligatórne sa členská schôdza musí zvolať, ak o to požiada písomne aspoň jedna tretina všetkých členov družstva, kontrolná komisia ako aj v ďalších prípadoch, ak tak určujú stanovы. Do jej pôsobnosti patrí okrem iného zmena stanov, voliť a odvolávať členov predstavenstva a kontrolnej komisie, schvaľovať riadnu individuálnu účtovnú závierku a mimoriadnu individuálnu účtovnú závierku, rozhodovať o rozdelení a použití zisku, prípadne spôsobe úhrady straty, rozhodovať o zvýšení alebo znížení zapisovaného základného imania a iné.

Vzhľadom na možnosť vysokého počtu členov družstva zákon zaviedol aj možnosť upraviť v stanovách konania tzv. čiastkových členských schôdzí. Pri takejto forme rozhodovania sa sčítajú hlasy odovzdané na všetkých čiastkových členských schôdzach. Zákon však aj negatívne vymedzil pre rokovania čiastkových členských schôdzí. Podľa odbornej literatúry nemôžu rozhodovať o zrušení družstva, zmene právnej formy družstva a v ďalších prípadoch, ak tak určujú stanovы.

## **PREDSTAVENSTVO**

Predstavenstvo je štatutárny orgán, ktorý riadi činnosť družstva a rozhoduje o všetkých záležitostiach družstva, ktoré tento zákon alebo stanovы nevyhradili inému orgánu. Medzi jeho úlohy patrí plniť uznesenia členskej schôdze. Mittelman a kol. (2017, s. 5060) osobitne poukazujú na Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 50bdo 339/2005, z ktorého vyplýva, že predstavenstvo za svoju činnosť zodpovedá členskej schôdzi a vo všeobecnosti platí, že za predstavenstvo koná navonok predseda alebo podpredsa. Ak je však pre právny úkon, ktorý robí predstavenstvo, predpísaná písomná forma, je potrebný podpis aspoň dvoch členov predstavenstva. Predstavenstvo sa schádza podľa potreby a musí sa zísť vždy do 10 dní od doručenia podnetu od kontrolnej komisie, ak na jej výzvu nedošlo k náprave nedostatkov. Tento orgán volí zo svojich členov predsedu družstva (predstavenstva), prípadne podpredsedu, pokiaľ

stanovy nezverujú túto kompetenciu členskej schôdzy družstva. Podpredseda zastupuje predsedu v čase jeho neprítomnosti, pričom zastupovaním môžu byť poverení aj ďalší členovia predstavenstva a to v určitom poradí určenom predstavenstvom. Predseda družstva organizuje a riadi rokovanie predstavenstva a ak to tak stanovy určujú, organizuje a riadi aj bežnú činnosť družstva. Touto otázkou však môže byť na základe stanov poverený riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva predstavenstvo.

## **KONTROLNÁ KOMISIA**

Kontrolná komisia nie je riadiacim orgánom družstva. Je však oprávnená kontrolovať všetku činnosť družstva a prerokúvať sťažnosti jeho členov. Zodpovedá iba členskej schôdzy, je nezávislá od ostatných orgánov družstva, pričom má najmenej troch členov. Na povinnosti jej členov ako aj na ich zodpovednosť platia primerane ustanovenia o zodpovednosti členov predstavenstva družstva. Medzi jej základné povinnosti právni teoretici ako (Kočišová et al., 2017, p. 5065 alebo Mucha et al. 2017, s. 264) radia najmä vyjadrovanie sa k účtovným závierkam, ktoré je družstvo povinné vyhotovovať a podať svoje stanovisko k návrhu na rozdelenie zisku alebo k návrhu úhrady straty družstva. Podľa nášho názoru, je však najzákladnejšou povinnosťou kontrolnej komisie upozorniť predstavenstvo na zistené nedostatky a vyžadovať zaistenie nápravy. Kontrolná komisia sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. Predsedu, prípadne podpredsedu volí zo svojich členov, pokiaľ stanovy neurčujú, že ich volí členská schôdza. Ďalej jej zákon priznáva právo, resp. jej členom vyžadovať od predstavenstva akékoľvek informácie o hospodárení družstva. Predstavenstvu zákon aj ukladá oznámiť kontrolnej komisii bez zbytočného odkladu oznámiť všetky skutočnosti, ktoré môžu mať závažné dôsledky v hospodárení alebo postavení družstva a jeho členov.

## **ZRUŠENIE, LIKVIDÁCIA A ZÁNİK DRUŽSTVA**

Družstvo zaniká výmazom z obchodného registra, čomu však predchádza jeho zrušenie ako nevyhnutná zákonná podmienka. Kogentné ustanovenie § 254 odsek 2 Obchodného zákonníka taxatívne vymenúva dôvody kedy sa družstvo zrušuje. Ide najmä o uznesenie členskej schôdzy, rozhodnutie súdu, uplynutie doby či dosiahnutie účelu, na ktoré bolo družstvo zriadené. Rozhodnutie členskej schôdzy o zrušení sa však na rozdiel od iných dôvodov osvedčuje notárskou zápisnicou o právnom úkone.

Po zrušení družstva podľa Noskovej (2019, s. 84) spravidla vstupuje zrušené družstvo do likvidácie. Likvidátori sú vymenovaní spôsobom uvedeným v stanovách družstva, inak ich vymenúva členská schôdza. Ich úlohou je speňažiť majetok zrušeného družstva a následne vypracovať pred rozdelením likvidačného zostatku návrh na jeho rozdelenie, ktorý prerokúva členská schôdza. Návrh na rozdelenie sa musí na požiadanie predložiť každému členovi družstva. Likvidačný zostatok sa rozdelí medzi členov spôsobom určeným v stanovách. Ak stanovy neurčia inak, vyplatí sa členom splatená časť ich členského vkladu a zvyšok likvidačného zostatku sa rozdelí medzi členov, ktorých členstvo ku dňu zrušenia družstva trvalo aspoň jeden rok.

## **ZÁVER**

Ako vyplýva z obsahu nášho príspevku, družstvo je popri obchodných spoločnostiach ďalšou právnou formou umožňujúcou viacerým osobám spoločne podnikáť. Na rozdiel však od obchodných spoločností môže aj vykonávať nepodnikateľské činnosti najmä s cieľom zabezpečovania svojich hospodárskych sociálnych či iných potrieb. Právna forma družstva je jednotná pre všetky právnické osoby, ktoré budú mať formu družstva. V praxi to znamená, že Obchodný zákonník nerozlišuje medzi výrobnými, spotrebnými či poľnohospodárskymi družstvami.

Družstvá majú špecifické postavenie medzi ostatnými formami podnikateľských subjektov. Štruktúra orgánov riadenia družstva zabezpečuje demokratické riadenie, ktoré vychádza zo zásady družstevnej demokracie v zmysle stanov družstva. Umožňujú účasť členov družstva na jeho riadení a kontrole a súčasne presadzujú záujmy jeho členov. Každé družstvo má možnosť upravovať si stanovy na svoje podmienky. Napriek tomu, že najmä právna úprava orgánov družstva a v rámci nich aj členskej schôdze je pomerne stručná, je v porovnaní najmä s kapitálovými obchodnými spoločnosťami omnoho jednoduchšia. Na základe výsledkov nášho skúmania môžeme družstevnú formu podnikania definovať aj ako ideálne spojenie na dosahovanie spoločenských a osobných cieľov. Zamietame preto hypotézu, že ide o nepotrebný typ podnikateľského subjektu a historický prežitok obchodného práva.



## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

- Dudič, B. et al. 2020. The rural policy of Slovakia after joining the EU. In. *Poljoprivreda i šumarstvo*, roč. 66, 2020, číslo 3, ISSN 0554-5579, s. 35-51
- KOČIŠOVÁ, L. et al. 2018. *Securitization of liabilities in Slovak business law*. 31st IBIMA Conference, Milan, IT, s. 5061-5069
- MITTELMAN, A. et al. 2017. *Specific characteristics of contract on purchase of security under conditions in the Slovak republic*. 20th International scientific conference on economic and social development, Prague, CZ, s. 501-506
- MUCHA, B. et al. 2017. *Selected issues of Slovak business environment*. 24th International scientific conference on economic and social development, Warsaw, PL, s. 254-259
- MUCHA, B. et al. 2017. *Special characters of family business in the Slovak republic*. 24th International scientific conference on economic and social development, Warsaw, PL, s. 260-266
- Nosková M. 2019. *International Business Law*, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2019, ISBN 978-80-223-4810-2, 81 s.
- Nováčková, D. et al. 2020. Financial crime in economic affairs: case study of the Slovak Republic. In. *Juridical Tribune - Tribuna Juridica*, roč. 10, 2020, špeciálne číslo, ISSN: 2247-7195s. 155-176
- Peráček T. a Mucha, B. 2020. *Obchodné právo pre manažérov - Vybrané kapitoly*, Bratislava: Univerzita Komenského, 2020. 126 s. ISBN 978-80-223-4789-1
- Peráček, T. 2020. The perspectives of European society and the European cooperative as a form of entrepreneurship in the context of the impact of European economic policy. In. *Online Journal Modelling the New Europe*, roč. 11, 2020, číslo 34, ISSN 2247-0514
- SREBALOVÁ, M. et al. (2017). *Safeguarding transfer of securities in the conditions of the Slovak republic*. 20th International scientific conference on economic and social development, Prague, CZ, s. 476-482
- zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

# **AKCEPTACE BEZPEČNOSTI V BEZPEČNOSTNÍM SYSTÉMU ČESKÉ REPUBLIKY**

## **ACCEPTANCE OF SECURITY IN THE SECURITY SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC**

---

**Jaroslav SLEPECKÝ<sup>1</sup> – Josef KŘÍHA<sup>2</sup>**

**Abstrakt:** Článek poukazuje na místo a úlohu bezpečnosti v současných podmínkách ve světě. Otevírá otázky komplexního řešení bezpečnosti v prostředí bezpečnostní vědy. V druhé části článku autoři analyzují souvislosti spojené s řešením bezpečnostního systému aplikovaného na podmínky České republiky.

**Klíčové slova:** bezpečnost, bezpečnostní rizika, bezpečnostní hrozby, bezpečnostní věda, bezpečnostní systém

**Abstract:** The article aims to show the position and task of security in recent conditions in the world. It uncovers questions of the complex solving of security in a security science environment. In the second part of the article the autor analyses the connections with security systém resolution applied on the conditions of Czech republic.

**Key words:** security, security risks, security threats ,security science, security systém

---

*1 Doc.Ing. Jaroslav Slepecký,PhD.,MBA, Vysoká škola evropských a regionálních studií, z.ú., České Budějovice, jaroslav.slepecky@gmail.com*

*2 Mgr. Josef Kříha,PhD, Vysoká škola evropských a regionálních studií, z.ú., České Budějovice, kriha@vsers.cz*

## **ÚVOD**

Bezpečnost byla a bude vždy svázaná s minulostí, přítomností a budoucností lidstva. V minulosti byl termín bezpečnost vázaný na stabilitu politického systému, země a spokojenost obyvatelstva. Po roku 1989 se začala výrazněji formovat bezpečnostní komunita v bývalém Československu, vytvářel se teoretický a terminologický základ pro nové chápání bezpečnosti.

Začal se projevovat vliv Kodaňské školy v mezinárodních vztazích.

Procesy, které probíhají v současném světě zvyšují pravděpodobnost vzniku bezpečnostních rizik společenských, přírodních, ale i technologických. Výrazně začínají dominovat nevojenská rizika. K rozhodujícím společenským nevojenským rizikám patří terorismus, extrémismus, masová migrace, environmentální rizika, finanční krize, epidemie a pod. K významným přírodním nevojenským rizikám patří závažné mimořádné události a katastrofy různého druhu jako například zemětřesení, hurikány, tornáda, povodně, požáry atd. To všechno vede k narušení bezpečnosti občana a sociálního společenství. Při posuzování pojmů bezpečnost občana a sociální skupiny je možné vycházet z definice uvedené v terminologickém slovníku ministerstva vnitra České republiky <sup>3</sup>:

*Bezpečnost je stav, kdy je systém schopen odolávat známým a předvídatelným (i nenadálým) vnějším a vnitřním hrozbám, které mohou negativně působit proti jednotlivým prvkům (případně celému systému) tak, aby byla zachována struktura systému, jeho stabilita, spolehlivost a chování v souladu s cílovostí. Je to tedy míra stability systému a jeho primární a sekundární adaptace.*

## **I BEZPEČNOSTNÍ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY**

V obecném pojetí je bezpečnostní systém státu institucionální nástroj pro tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky. Je tvořený příslušnými prvky zákonodárné, výkonné a soudní moci, územní samosprávy, právníckými a fyzickými osobami, které mají zodpovědnost za zajištění bezpečnosti státu.

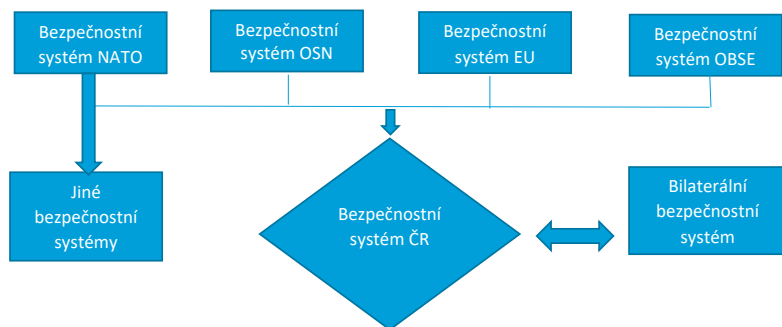
Bezpečnostní systém České republiky je nástrojem na prosazování bezpečnostních zájmů a bezpečnostní politiky České republiky v existujícím bezpečnostním prostředí. Bezpečnostní systém ČR představuje mnohostranný komplex, který se skládá ze zahraničněpolitických, obranných, vnitřně bezpečnostních, sociálních,

<sup>3</sup> Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení, ochrany obyvatelstva, environmentální bezpečnosti a plánování obrany státu. Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 2016

záchrannářských a ekologických nástrojů a jejich vazeb. Základní povinností státu je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti ČR, ochrana jejich demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot. Bezpečnost ČR zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Na zajišťování bezpečnosti jsou povinny se podílet státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby.

Základním koncepčním dokumentem bezpečnostní politiky státu je Bezpečnostní strategie České republiky, která vymezuje životní, strategické a další významné zájmy ČR<sup>4</sup>.

Bezpečnostní systém České republiky se skládá z množství prvků na různé úrovni státního a soukromého sektoru s velmi různorodými vztahy mezi jednotlivými prvky bezpečnostního systému. Složitost a rozmanitost vztahů mezi prvky bezpečnostního systému České republiky zákonitě vytváří jednotlivé podsystémy. Podstatu bezpečnostního systému České republiky (subsystému) tvoří zákonodárné a výkonné orgány státní a veřejné moci, kterým povinnosti vyplývají z jejich postavení v státě a jsou stanovené všeobecně závaznými právními předpisy a zejména Ústavou ČR, ústavními zákony a dalšími platnými právními normami. „Mantinely“ jsou dále limitované přijatými politicky deklarovanými materiály jako je Bezpečnostní strategie ČR, Obranná strategie ČR, Vojenská strategie a interní koncepční materiály přijaté pro jednotlivé bezpečnostní hrozby. Kromě toho subsystém České republiky není izolovaný a zákonitě musí navazovat na bezpečnostní systémy euroatlantické zóny, zejména NATO a OSN, evropské zóny - EÚ a OBSE, na bilaterální bezpečnostní systémy, s kterými jsou uzavřené mezinárodní dohody (obr.1).



Obr. 1: Vnější vstupy do bezpečnostního systému ČR

4 Bezpečnostní strategie ČR 2015, schválená vládou ČR 4.2.2015

Bezpečnostní systém České republiky se skládá z řídicích a výkonných prvků, které tvoří podsystem celkového bezpečnostního systému. K řídicím prvkům a výkonným prvkům bezpečnostního systému České republiky na různých úrovních patří:

**1. Orgány moci zákonodárné**

Parlament ČR (Poslanecká sněmovna a Senát)

**2. Orgány moci výkonné**

Prezident republiky

– Vláda (Úřad vlády ČR)

– Bezpečnostní rada státu

Ústřední krizový štáb

Ministerstva

Ústřední orgány státní správy

Další správní úřady s celostátní působností

**3. Orgány moci soudní**

Ústavní soud

Nejvyšší soud

Nejvyšší správní soud

Vrchní soud

Krajské a okresní soudy.

**4. Orgány ustavené v souladu s ústavou ČR**

Česká národní banka

Nejvyšší kontrolní úřad

**5. Ozbrojené síly ČR**

Armáda ČR

Hradní stráž

Vojenská kancelář Prezidenta republiky

**6. Ozbrojené bezpečnostní sbory**

Policie ČR

Vězeňská služba ČR

Parlamentní stráž

Celní správa

**7. Zpravodajské služby**

**8. Záchrané sbory a služby**

Hasičský záchranný sbor ČR

Báňská záchranná služba

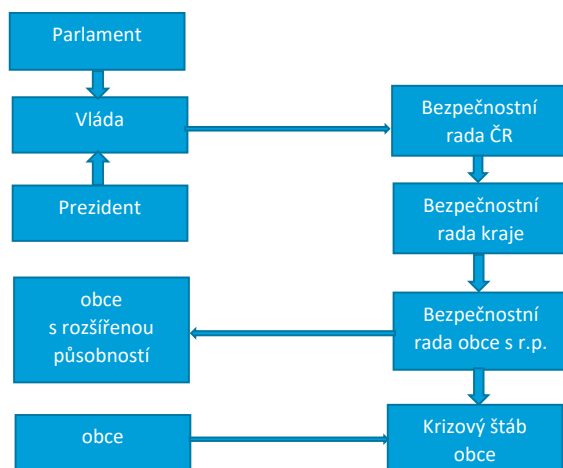
Zdravotnická záchranná služba

Letecká pátrací a záchranná služba

**9. Instituce a orgány s územní působností**

Jednotlivé řídicí prvky mají svoje odborné, výkonné orgány, ke kterým patří (obr.2):

- bezpečnostní rada státu,
- bezpečnostní rada kraje,
- bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností,
- krizový štáb obce.



Obr. 2: Odborné a výkonné orgány bezpečnostního systému ČR

Mnohem složitější je struktura podsystemu bezpečnostního systému České republiky (subsystemu). Složitost vyplývá z různorodosti funkcí, které musí subsystem České republiky plnit. Zjednodušeně je možné tyto podsystemy rozdělit na preventivní a výkonné. Úlohou preventivních podsystemů je zabránit vzniku bezpečnostních hrozeb a úlohou výkonných podsystemů je řešit aktivované bezpečnostní hrozby ve formě krizových situací.

Preventivní bezpečnostní systém musí být tvořený tak, aby měl neustále informace z bezpečnostního prostředí, analyzoval je a předkládal návrhy na předcházení aktuálním bezpečnostním hrozbám.

Preventivní bezpečnostní podsystem musí mít vstupy z vnějšího bezpečnostního systému a zároveň z jednotlivých řídicích prvků bezpečnostního systému České republiky.

Výkonné bezpečnostní podsystemy zjednodušeně je možné rozdělit na bezpečnostní podsystem při řešení vojenských bezpečnostních hrozeb a bezpečnostní podsystem na řešení nevojenských bezpečnostních hrozeb.

Výkonný bezpečnostní podsystem na řešení vojenských hrozeb bude závislý na rozsahu vojenské hrozby. Buď se bude jednat o regionální vojenský konflikt nebo globální vojenský konflikt. V případě obou hrozeb se bude vždy aktivovat subsystem České republiky, výkonný podsystem ozbrojených sil České republiky a další výkonné podsystemy České republiky, které jsou aktivované i v rámci nevojenských hrozeb.

Při vojenských konfliktech se aktivují další odborné orgány subsystemu České republiky a to krizové štáby, které bezprostředně připravují podklady pro prvky subsystemu nebo řídí jednotlivé prvky podsystemu v závislosti od svěřených kompetencí.

Nevojenské bezpečnostní hrozby vznikají z široké škály přírodních, technologických, společenských, ekonomických a dalších rizik. Charakter těchto rizik vyvolává celou řadu bezpečnostních hrozeb, které mohou působit na celostátní, regionální a místní úrovni. Podle charakteru bezpečnostní hrozby a jej propuknutí do mimořádné události, katastrofy, tedy do krizové situace, se aktivizují jednotlivé bezpečnostní podsystemy jako je:

- podsystem integrovaného záchranného sboru,
- podsystem na řešení vnitřní bezpečnosti před terorizmem,
- podsystem na řešení vnitřní bezpečnosti sociální povahy (nepokoje obyvatelstva, organizovaný zločin, nedovolená migrace),
- podsystem na řešení závažných mimořádných událostí a katastrof,

- podsystem na řešení vnitřní bezpečnosti narušením životního prostředí,
- podsystem na řešení vnitřní bezpečnosti při nefunkčnosti některého z prvků kritické infrastruktury a další podsystemy.

Mezi jednotlivými prvky systému a subsystému musí optimálně fungovat vztahy na vertikální a horizontální úrovni. Tyto vztahy musí směřovat na splnění cíle stanoveného pro daný systém nebo subsystém. Správně stanovený institucionální rámec musí být plně funkční v oblasti analýzy narušení bezpečnosti, preventivních aktivit na odstranění nebo eliminování narušení bezpečnosti, plánování sil, prostředků a zdrojů na řešení nepříznivého stavu v oblasti bezpečnosti.

## **ZÁVĚR**

Z uvedené analýzy bezpečnostního systému České republiky vyplývá, že bezpečnostní systém musí být budovaný tak, aby splňoval základní atributy, jako je komplexnost řešení bezpečnosti v celém bezpečnostním prostoru, centralizace a decentralizace řízení s jasnými vertikálními a horizontálními vazbami, zákonnost, profesionalita, transparentnost, flexibilita a kontrolovatelnost.

V legislativním procesu je v současnosti v závěrečném řešení novela ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, ve které se uvažuje se zafixováním stavu nebezpečí na ústavní úrovni, kdy stav nebezpečí na celém území státu nebo jeho části bude moci vyhlásit vláda. Návrh dále doplňuje a zpřesňuje ustanovení o prodloužení volebního období a odkladu konání voleb, zakotvuje na ústavní úrovni Ústřední krizový štáb a zpřesňuje podmínky vyhlášení krizových stavů.

## **LITERATURA**

BALABÁN,M.-PERNICA,B. a kol.: *Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy*. Univerzita Karlova, Praha,2015. 310 s. ISBN 978-80-246-3150-9

HOFREITER,L.: *Bezpečnostné prostredie súčasného stavu*. VeRBuM Zlín,2016. 160 s. ISBN 978-80-87500-79-8.

REITŠPIS,J.-SLEPECKÝ,J.: *Možné spôsoby hodnotenia bezpečnosti*. In.: *Bezpečnostní technologie, systémy a management III*. Zlín, 2013 s. 45-56. ISBN 978-80-87500-35-4

Ústavní zákon č1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č.110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR



# ŠPORTOVÁ POLITIKA NA SLOVENSKU

## SPORTS POLICY IN SLOVAKIA

---

**Jakub ROSINA<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Cieľom predkladaného príspevku je poskytnúť prehľad o stave športovej politiky v Slovenskej republike. Metodika výskumu zahŕňa analýzu normatívnych a politických dokumentov. Príspevok objasňuje štruktúru, hlavné zainteresované strany a stav financovania športového systému. Napriek funkčnej autonómii športového hnutia na Slovensku je vláda dominantným aktérom verejnej moci pri rozhodovaní o organizačnej štruktúre, vnútornom rozhodovaní a financovaní športu. Príspevok predstavuje kľúčové výzvy, ktoré by podľa názoru autora mali byť riešené pri vytváraní skutočného systému, v ktorom je šport uznávaný ako činnosť verejného záujmu a integrity.

**Kľúčové slová:** Šport; politika; verejné orgány; športové organizácie

**Abstract:** The present paper aims to provide an overview of the state of sport policy in the Slovak Republic. The research methodology includes the analysis of normative and political documents. The paper clarifies the structure, main stakeholders and the state of funding of the sports system. Despite the functional autonomy of the sports movement in Slovakia, the government is the dominant actor in public power, deciding on the organizational structure, internal decision-making and financing of sport. The paper presents key challenges that, in the author's opinion, should be addressed in setting up a real system in which sport is recognized as an activity of public interest and integrity

**Keywords:** Sport; policy; public authorities; sport organisations

---

<sup>1</sup> JUDr. Jakub Rosina, Doktorand Fakulty verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

## **ÚVOD**

Európska únia mala čiastočné právomoci v politike v oblasti športu už od ratifikácie Lisabonskej zmluvy v roku 2009. O sedem rokov neskôr sa táto správa zameriava na posúdenie tohto politického postupu. Vychádza zo správy FISAS o európskom rozmere v športe. Jedným z cieľov tejto správy je poskytnúť usmernenia a odporúčania pre prácu Európskej komisie na hodnotení uplatňovania tejto politiky a na vydávaní signálov členským štátom a sektoru organizovaného športu, a to v spolupráci s národnými a európskymi orgánmi verejnej správy. Šport je odrazom spoločnosti. Dôvodom spustenia novej paradigmy politiky v oblasti športu, ktorou je dostupnosť, je to, že prístup k športu je dnes vnímaný ako základné právo a každý vrátane sociálne zraniteľnejších skupín, ako sú starší ľudia, migranti a ľudia so zdravotným postihnutím, musí mať rovnaké práva zapájať sa do pohybových aktivít a športu. Šport je nástrojom na integráciu ľudí v rámci spoločenských, kultúrnych, etnických a národných línií. V dnešnej Európe, ktorá čelí vážnym spoločenským problémom, je kľúčovým faktorom sociálneho začleňovania. Šport nie je len spoločenským javom. Hospodársky prínos športu pre spoločnosť je obrovský a má rastúci trend. Šport je hospodárskou hybnou silou v odvetví cestovného ruchu, sociálnej starostlivosti, spotrebnom priemysle a v rastúcej miere v oblasti digitálnych služieb. Viac ako 7 miliónov Európanov pracuje v odvetví športu a podnikanie v oblasti športu predstavuje takmer 300 miliárd EUR. To je dôvod, prečo šport vyžaduje, aby bol pri tvorbe politiky zohľadnený naprieč odvetviami. Zabezpečiť pozitívny a udržateľný odkaz z veľkých športových podujatí je dôležité nielen pre šport, ale aj pre súdržnosť miest a krajín, kde sa takéto podujatia organizujú. Významné športové podujatia sú skvelou príležitosťou pre organizovaný šport podporovať pozitívne hodnoty, najmä ak sú v súlade s environmentálnymi politikami. Ponúkajú tiež možnosti na využívanie športu ako kľúčovej hybnej sily pre cestovný ruch a miestne podniky. Načrtnutím obrysov vývoja politiky v oblasti športu na Slovensku sa tento príspevok snaží poskytnúť popis a pochopenie súčasnej politickej situácie slovenského športu. Cieľom je objasniť, ako sa športová politika realizuje na národnej i miestnej úrovni a s akými výsledkami. Počínajúc hlavnými obrysami vývoja slovenského športu a športovej politiky, má autor príspevku snahu analyzovať súčasné priority, výzvy a trendy v oblasti športovej politiky.

## **VYMEDZENIE PROBLÉMU A METODOLÓGIA**

Šport predstavuje pre formovanie vzťahov v rámci verejnej politiky vhodný priestor - poskytuje relatívne vhodné prostredie, v ktorom je možné prostredníctvom športu viesť a ovplyvňovať dianie nielen na medzinárodnej, národnej, ale predovšetkým na regionálnej a lokálnej úrovni prostredníctvom ako orgánov štátnej správy a samo-správy, tak predovšetkým občanov.

Šport a jeho význam ďaleko prekračuje hranice športovísk a štadiónov a jeho univerzálnosť, všeobecná akceptovanosť, hodnotová orientácia i neuveriteľný dosah z neho robia politický fenomén. Preto si zaslúžene vydobyl pozornosť ako teoretikov, tak aj odborníkov zo sféry politických vied. Vzťah medzi športom a politikou priťahoval veľkú pozornosť už od obdobia Studenej vojny, v ktorom bolo ich vzájomné prepojenie viditeľnejšie.

Cieľom tohto príspevku je poukázať na úlohu a význam športu, resp. politiky športu a jeho adekvátneho financovania v podmienkach Slovenskej republiky. Na jednej strane, aj v kontexte súčasnej zložitej situácie v súvislosti s Covid-19, poukázať do akej miery na jednej strane šport svojim ako priamym, tak aj nepriamym spôsobom participuje v oblasti fungovania štátnej správy, tak na druhej strane poukázať na význam a postavenie športu na lokálnej, komunálnej úrovni. Primárnym cieľom však nebude len skúmať bezprostredný kontext vzťahu šport – štát, šport – región/samo-správa, ale tak isto sa zaoberať aj širším vzťahom a dopadom športu, resp. politiky športu na fungovanie občianskej spoločnosti. Práve udalosti z posledných mesiacov nám ukazujú, že tradičné chápanie športu, ako športového zápolenia, je len veľmi úzko obmedzeným pohľadom a vnímaním úlohy a postavenia športu na spoločnosť. V kontexte stanoveného cieľa príspevku, a vzhľadom na komplexnosť skúmaného predmetu bude potrebné využiť viaceré vedecké metódy, primárne jeho teoretické vymedzenie s využitím deskriptívnej analytickej metódy a analýzou sekundárnych zdrojov zmapujeme jeho postavenie v oblasti verejných financií politiky, čo je zásadné pre pochopenie vývoja športovej politiky a jej účinkov na vývoj športového systému.

## **LITERATÚRA**

Vzhľadom na špecifickosť skúmanej problematiky, ale taktiež význam, úlohu a postavenie športu, resp. politiky športu v kontexte verejnej politiky a verejnej správy, je skúmaná problematika pomerne neucelene spracovaná v odbornej literatúre. Popri

rôznorodosti diel sledujúcich vzájomné prepojenie športu a verejnej politiky, nachádzame len niekoľko diel, ktoré sa tejto problematike venujú v teoretickej rovine. Preto bude nevyhnutné skúmanú problematiku analyzovať nielen z aplikačnej stránky, ale taktiež aj oprieť tieto analýzy o teoretický kontext. Mnohí autori, napr. Houlihan (2002), Fahlén a Stenling (2015), či Begović (2020) upozorňujú, že konfigurácia a kategorizácia športových systémov si vyžaduje taktiež zahrnutie politických perspektív do skúmania, pričom súčasná metodológia výskumu zahŕňa najmä analýzu dokumentov právnych predpisov, politických dokumentov a správ ako vládneho, tak i ziskového sektoru v športe.

Je všeobecne známe, že šport predstavuje integrálnu súčasť sociálneho a kultúrneho sveta, slúži ako prostriedok socializácie, integrácie a humanizácie spoločnosti, nástroj upevňovania národnej identity a medzinárodného porozumenia a taktiež plní celý rad sociálnych funkcií: sociálno-emocionálnu, socializačnú, integračnú, politickú, ekonomickú, biologickú, kompenzačnú, ale i funkciu sociálnej mobility. Zároveň šport tvorí dôležitý faktor medzinárodnej politiky a diplomacie a taktiež je šport spojený s politickými procesmi na lokálnej, národnej i globálnej úrovni (Grexa, 2014)

Podľa T. Munza (2002) je cieľom ľudského života prežiť všetky možnosti, ktoré človek má. Poukazuje na to, že niektoré z nich sú v rozhodujúcich situáciách prospešné, iné škodlivé. Šport je bezpochyby jednou z možných foriem prežívania ľudskej bytosti. Otázka, či sú dispozície človeka v podmienkach a rozmeroch súčasného športu prospešné alebo škodlivé, je stále otvorená a je predmetom diskusií.

Šport má globálne rozmery. Je prítomný vo všetkých spoločnostiach a vo všetkých kultúrach. Sprevádza náš každodenný život v rôznych kontextoch a v rôznych súvislostiach. Vďaka novinám a masmédiám sme pravidelne informovaní nielen o politickom živote a ekonomike, ale aj o športe. Dôležitosť športu ovplyvňuje jeho vplyv na ekonomickú, sociálnu a kultúrnu oblasť. Šport predstavuje široký spektrálny jav, ktorý integruje škálu rôznych hodnôt. Rozširovanie športu z neho vytvára univerzálnu kultúrnu paradigmu. Napriek tomu, že stúpala jeho spoločenský význam, je stále ťažké ho pochopiť a sprostredkovať zmysel a podstatu športu.

Dimenzie, ktoré šport v dnešnej dobe získal, zintenzívnili potrebu jeho teoretickej reflexie, a to aj v širších vzťahoch. Odborníci poukázali na potrebu analyzovať šport nielen ako fyzickú, telesnú aktivitu, ale aj ako sociálny a kultúrny fenomén. Dôležitou sa stáva nielen otázka postavenia športu v súčasnej spoločnosti a kultúre, ale najmä otázka významu a zmyslu športu pre človeka. Táto otázka sa stáva oveľa dôležitejšou.

ležitejšou v teoretickom výskume, ako aj v otázkach hodnôt integrovaných do športu a športových aktivít a prostredníctvom športu podporovaného a sprostredkovaného.

Šport je prezentovaný v rôznych formách a významoch. Je možné povedať, že existuje oveľa viac ľudí, ktorí sa venujú športu ako v minulosti. Mnohí z nich sa zúčastňujú viacerých súťaží, ale iba menšina na vyššej a profesionálnej úrovni. Pre mnohých sa šport stal hrou, pre mnohých zamestnaním, pre niektorých profesiou, kariérou. Zatiaľ čo človek dostane zaplatené za zamestnanie a kariéru, zatiaľ čo osoba, ktorá sa venuje športu z iných dôvodov alebo z iných dôvodov, musí za to a často aj platiť. Sme konfrontovaní s badateľným rozmachom športu, jeho premenou a dôsledkami. Taktiež sa stretávame s nerovnosťou medzi dimenziami, ktoré šport získal, a porozumením a definovaním pojmu šport v teoretickej oblasti, koncepciách a metódach, ku ktorým sa pristupuje.

Šport tak môžeme považovať za jeden z najuniverzálnejších aspektov populárnej kultúry (Miller a kol., 2001). Je stelesnením obdivovaných hodnôt radosti z pohybu, dosiahnutého výkonu, zdravia a krásy (Sekot, 2008). Dokáže zasiahnuť do ekonomiky štátov, upevniť alebo naopak oslabiť ich postavenie v očiach ostatných krajín. Charakterizuje ho tiež previazanosť s dôležitými oblasťami sociálneho života, akými sú rodina, priatelia, politika, právny systém, či ekonomika. Aj vďaka týmto rôznym spojeniam môže šport spôsobovať nesmierny dopad v rovine sociálnej, kultúrnej, či ekonomickej.

Berúc do úvahy politické a politické perspektívy, ako to navrhuje Houlihan (2002), konfigurácia a kategorizácia športových systémov, súčasná metodológia výskumu zahŕňa analýzu dokumentov právnych predpisov, politických dokumentov a správ vládneho aj neziskového sektora v oblasti športu.

## **SÚČASNÁ SITUÁCIA V ŠPORTE NA SLOVENSKU**

V Koncepcii vzdelávania odborníkov v športe v Slovenskej republike (2017) je deklarované, že Slovensko sa po roku 1989 zapojilo do európskych aktivít a snaží sa o zefektívnenie a modernizáciu vzdelávania a odbornej prípravy. Novelizáciou školského zákona v roku 1990 až po prijatie Koncepcie celoživotného vzdelávania v roku 2004, Slovensko prejavilo politickú aj legislatívnu odozvu na všetky politické výzvy EÚ v oblasti vzdelávania. Súčasťou celkových zmien je aj reforma vzdelávania v športe, ktorá reflektuje európsky kontext aj špecifiká Slovenska.

Organizácie aktívne v športe a telesnej kultúre sú jedným z najmasovejších hnutí na svete. Od novembra 1989 dochádzajú k veľmi hlbokým štrukturálnym zmenám, ktoré ovplyvnili aj športové hnutie na Slovensku. Vytvorenie nového ekonomického prostredia ovplyvnilo aj oblasť športu a telesnej výchovy. Hlavný rámec organizácie a riadenia štátnej športovej starostlivosti bol primárne vymedzený zákonom č. 288/1997 o športe a novelou č. 455/1991 o malých podnikoch. Tento zákon vymedzil vzťah medzi štátnou sférou a sférou športových zväzov týkajúcich sa kompetencií na centrálnej a regionálnej úrovni. Najvyšším orgánom štátnej správy v športe je Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ktoré koordinuje ďalšie zapojené rezorty (ministerstvo vnútra a ministerstvo obrany). Pri svojej činnosti ponecháva priestor tvorivosti a nezávislosti pre športové združenia a iné športové organizácie, ale nezabúva sa zodpovednosti za túto dôležitú súčasť spoločenského života. Proces transformácie v oblasti štátnej starostlivosti o telocvik a šport v súvislosti so združením sa začal realizáciou zákona č. 347/1990 o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. V zmysle tohto zákona bol na ministerstve školstva zriadený samostatný orgán starostlivosti o mládež a šport - Sekcia športu, detí a mládeže (Benko, Schichor, 2007)

Nielen spôsob financovania, ale aj vznik množstva subjektov s následkom neprehľadnej organizačnej štruktúry, neefektívne spravovanie majetku záujmovou samosprávou mali za následok kumuláciu neriešených problémov, ktoré vyústili do deštrukcie záujmovej samosprávy. Vnímanie športu verejnosťou je deformované i často frekventovanými a medializovanými negatívnymi procesmi a javmi.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce, a na vyššie územné celky, potom presunul športovanie verejnosti z pôsobnosti MŠVVaŠ SR na orgány územnej samosprávy. V pôsobnosti sekcie štátnej starostlivosti o šport sú nasledovné právnické osoby: Národné športové centrum (ďalej len „NŠC“), Antidopingová agentúra SR, Ministerstvo vnútra SR (ďalej len „MV SR“) a Ministerstvo obrany SR (ďalej len „MO SR“) MŠVVaŠ SR financuje šport výlučne podľa zákona č.440/2015 Z.z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Na svojej oficiálnej webovej stránke v predstihu zverejňuje presné a záväzné informácie pre akékoľvek poskytovanie finančných prostriedkov z rozpočtu ministerstva.

MŠVVaŠ SR teda financuje šport a s ním súvisiace politiky a aktivity výhradne na základe zákona č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Na svojom oficiálnom webovom sídle v predstihu zverejňuje presné a záväzné informácie pre akékoľvek poskytovanie finančných prostriedkov z rozpočtu ministerstva. Z výsledkov analýzy zhrnutých v tabuľke 1 je jasne zrejmé výrazné kolísanie prostriedkov určených na financovanie športu.

**Tabuľka 1:** Percentuálny nárast upravených výdavkov MŠVVaŠ SR na Tvorbu a implementáciu politik - Sekciu športu (Národný program rozvoja športu v SR) v rokoch 2010 – 2021

Rok	Národný program rozvoja športu (v €)	Percentuálny medziročný nárast
2010	74 748 223,64 €	88,73
2011	25 082 542,00 €	-66,44
2012	28 803 207,00 €	14,83
2013	34 967 001,74 €	21,4
2014	32 133 893,00 €	-8,1
2015	38 519 242,18 €	19,87
2016	48 412 673,59 €	25,68
2017	105 972 654,00 €	118,89
2018	68 615 950,53 €	-35,25
2019	99 347 307,36 €	144,78
2020	79 037 890,37 €	-20,44
2021	100 156 193,47 €	126,71

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MŠVVaŠ SR

Autorky Palaščáková a Palaščáková (2019) na základe zistení uverejnených v štúdiu prezentovanej SOV ([www.olympic.sk](http://www.olympic.sk)) upozorňujú, že aktuálne príspevok z verejných zdrojov na šport v prepočte na jedného obyvateľa v SR (s odhliadnutím od výnimočnej investície do výstavby Národného futbalového štadióna) činí iba 30 €. Pre porovnanie napríklad vo Švajčiarsku je to 278 €, vo Francúzsku 275 €, vo Fínsku 156 €. Naši susedia z Českej republiky (ďalej len „ČR“), z ktorými sa radi porovnáваме, prispievajú z verejných zdrojov na šport sumou 69 € na jedného obyvateľa, čo je o 39 € viac ako na Slovensku. Ak tieto čísla dáme do pomeru k HDP jednotlivých krajín tak zistíme, že podiel verejných výdavkov na šport v SR predstavuje len 0,2 % HDP (ak nezarátame dotáciu na výstavbu národného futbalového štadióna).

Vo Francúzsku je to až na úrovni 0,81 % z HDP, v ČR 0,41 % HDP, vo Fínsku 0,40 % HDP a vo Švajčiarsku 0,37 % HDP

## **ZÁVER**

Ako je uvedené vyššie v texte článku, šport hrá určite významnú úlohu nielen na Slovensku. Viacerí autori (napr. Benko, Schichor, 2007; Palaščáková a Palaščáková, 2019, atď.) sa však zhodujú, že pretrvávajúce problémy v športe na Slovensku sú spojené práve s nedostatočnou koordináciou koncepcií Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR s ostatnými ústrednými a regionálnymi orgánmi štátnej správy, ostatnými regionálnymi orgánmi a občianskymi spoločnosťami, a teda neumožňujú ministerstvu školstva riešiť problémy komplexne. Ide hlavne o oblasť aplikovaného športového výskumu, budovanie informačného systému, starostlivosť o zdravie športovcov, koordináciu vzdelávania profesionálnych a dobrovoľných pracovníkov, metodické, štatistické činnosti a ďalšie. Tieto fakty neumožňujú rozvoj mnohých skúseností získaných vo vyspelých európskych krajinách na aplikačnej úrovni. V krajinách ako Belgicko, Veľká Británia, Taliansko, Francúzsko, Portugalsko, Turecko, Holandsko, Dánsko, Maďarsko, Nemecko a ďalších totiž na rozdiel od Slovenska v oblasti riadenia telesnej výchovy prevládajú integračné tendencie.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

ALLISON, L. 1998. Sport and civil society. Political studies. Roč. 46, č. 4, s. 709-726. ISSN 0032-3217.

Begović, M. 2020. The development of sport policy in Montenegro, International Journal of Sport Policy and Politics, DOI: 10.1080/19406940.2020.1719186

Benko, V.; Schichor, R. 2007. System of Financing Sport on the Level of State Administration. In Dušan Leška (Ed.) Social dimensions of sport and recreation development in central european countries

BUREŠ, R. 2010. Transparentnost financování sportovní politiky na místní úrovni. In: SLEPIČKOVÁ, I. a SLEPIČKA, P. (Eds.). 2010. Sport a politika. Praha: UK FTVS, s. 78-90. ISBN 978-80-86317-82-3.

Európska komisia. 2007. Biela kniha o športe [online]. Luxemburg: Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, © 2007 [cit. 2012-04-07].



ISBN 978-92-79-06563-7. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/sport/documents/white-paper/whitepaper-short\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/sport/documents/white-paper/whitepaper-short_sk.pdf)

Evropská charta sportu. 2002. In: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky [online]. © 2006, 12.10.2006 [cit. 2012-01-15]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/sport/evropska-charta-sportu>

Fahlén, J. a Stenling, C. 2015. Sport policy in Sweden, *International Journal of Sport Policy and Politics*, DOI: 10.1080/19406940.2015.1063530

FREY, J. H. a EITZEN, D. S. 1991. Sport and Society. *Annual Review of Sociology* [online]. s. 503-522 [cit. 2012-01-15]. ISSN 0360-0572. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2083352>

Grexa, J. 2014. Šport, sociálna integrita, národná identita a medzinárodné porozumenie. In *Spoločenský význam športu. Celoslovenská konferencia sov pri príležitosti medzinárodného dňa športu pre rozvoj a mier*. Univerzita Komenského, Bratislava

HOLZER, J. a SMOLÍK, J. 2010. Sportovní politika. In: BALÍK, Stanislav, Ondřej CÍSAŘ a Petr FIALA. *Veřejné politiky v České republice v letech 1989-2009*. Brno: CDK, s. 477-505. ISBN 978-80-7325-236-6.

Houlihan, B. 2002. Politics and Sport. In: J. Coakley and E. DunnIng, eds. *Handbook of sports studies*. Sage Publications, 213–227.

HRUBEC, M. (ed.). 2004. *Demokracie, veřejnost a občanská společnost*. Praha: Filozofia, 268 s. ISBN 80-7007-211-3.

O integrovanom prístupe k politike v oblasti športu: dobrá správa, dostupnosť a česťnosť (2016/2143(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0381\\_SK.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0381_SK.html)

Miller, T. a kol. 2001. *Globalization and sport: playing the world*. London: SAGE Publications.

Munz, T. 2002. Etika sociálnych dôsledkov Vasila Gluchmana. In: *Filozofia* roč. 57., č. 4, Bratislava

Sekot, A. 2008. *Sociologické problémy sportu*. Vyd.1. Praha: Sociologie (Grada)

ŠTULAJTER, I., BARTEKOVÁ, D., TEREM, P. 2018. *Význam a úlohy športovej diplomacie*. Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica 2018. 155 s. ISBN 978-80-557-1518-6

TEREM, P. ŠTULAJTER, I., ŠTULAJTER, M. 2019. *Potenciál športu pre rozvoj mäkkej moci štátu*. Nakladateľstvo NAŠE VOJSKO, Praha 2019. 90s. ISBN 978-80-206-1847-4

Uznesenie Európskeho parlamentu z 2. februára 2012 o európskom rozmere v športe (2011/2087(INI)) <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P7-TA-2012-0025&type=TA&language=SK>

VAN LUIJK, N. 2015. (Post)political Power and International Sport: Examining the International Olympic Committee's Journees to Permanent Observer at the United Nations. Doktorandská práca. November 2015. University of British Columbia. 227 s. In: <https://open.library.ubc.ca/collections/ubctheses/24/items/1.0216479>

## **Dokumenty EK a SR**

Oznámenie Komisie z 18. januára 2011 s názvom Rozvíjanie európskeho rozmeru v športe (COM(2011)0012)

Správa skupiny expertov EÚ pre dobrú správu na tému Zásady dobrej správy v športe v EÚ z októbra 2013

Správa skupiny na vysokej úrovni pre masový šport na tému Masový šport formuje Európu z júna 2016

Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), v ktorom sa vymedzujú účely politiky EÚ v oblasti športu

Koncepcia vzdelávania odborníkov v športe

## **Web:**

MŠVVaŠ SR. Výdavky z rozpočtu MŠVVaŠ SR na šport. [online] Dostupné na: <https://www.minedu.sk/alokacia-financnych-prostriedkov/>

SOV. Spoločnosť KPMG predstavila výsledky štúdie koncepcia financovania športu v Slovenskej republike, ktorú si objednal SOV. [www.olympic.sk](http://www.olympic.sk). [online] Dostupné na: [www.olympic.sk/aktuality-sov/spolocnost-kpmg-predstavila-vysledky-studie-koncepcia-financovania-sportu-v-slovenskej-republike-ktoru-si-objednal-sov](http://www.olympic.sk/aktuality-sov/spolocnost-kpmg-predstavila-vysledky-studie-koncepcia-financovania-sportu-v-slovenskej-republike-ktoru-si-objednal-sov).

# **SOCIÁLNA SLUŽBA KOMUNITNÉ CENTRUM S JEJ UDRŽAĽNOSŤ V OBLASTI FINANCOVANIA A KVALITY**

## **SOCIAL SERVICE COMMUNITY CENTER WITH ITS SUSTAINABILITY IN THE FIELD OF FINANCING AND QUALITY**

---

**Martina SERVANSKÁ<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** Téma udržateľnosti sociálnej služby komunitné centrum v poslednom období rezonuje hlavne v odbornej verejnosti. Systémová podpora je doposiaľ zabezpečená len z prostriedkov európskych štrukturálnych fondov cez národné a dopytovo orientované projekty zamerané na podporu, rozvoj, rekonštrukciu či výstavbu komunitných centier. Z dlhodobého hľadiska takéto financovanie nebude postačujúce a je potrebné nájsť iný systémový a hlavne udržateľný spôsob viaczdrojového financovania. Na udržateľnosti, prípadne rozšírení a zvýšení dostupnosti a kvality poskytovaných štandardizovaných odborných činností poskytovaných prostredníctvom sociálnej služby komunitné centrum vo veľkej miere závisí výkon komunitnej sociálnej práce na Slovensku, ktorá má nezastupiteľné postavenie v rozvoji a efektívnosti sociálnych služieb.

**Kľúčové slová:** sociálna služba krízovej intervencie, komunitné centrum, poskytovateľ sociálnej služby komunitné centrum, národné projekty, sociálna práca

**Abstract:** Sustainability of community centre social service has been a prominent issue among professionals. So far, systemic support has been provided from European structural funds through national and demand-oriented projects focusing on support, development, renovation or construction of community centres. Such funding will not be sufficient in the long-term and it is ne-

---

*1 Mgr. Martina Servanská, študentka doktorandského štúdia na Vysokej škole zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave*

cessary to find other systemic and sustainable ways of funding from multiple sources. Community social work in Slovakia, which is irreplaceable in the development and efficiency of social services, to a great extent, depends on the sustainability or expansion and increase in accessibility and quality of the standardised professional activities provided through community centre social service.

**Key words:** social service of crisis intervention, community centre, provider of community centre social service. national projects, social work

## ÚVOD

Komunity sú pre svojich členov dôležitým zdrojom vzťahov, pocitu spolupatričnosti, vedomia, že niekam patrí. Sú miestom učenia sa hodnotám ako solidarita, spolupatričnosť, rešpekt, rovnosť či záujem o druhých. Komunita poskytuje svojim členom zázemie a pocit bezpečia, je miestom, kde inklúzia a integrácia nadobúdajú konkrétnu podobu. Zrejme aj z uvedených dôvodov je komunitná práca považovaná za základný nástroj sociálnej práce a v dnešnej dobe má vo svete nezastupiteľné postavenie pri riešení sociálneho vylúčenia. V stále viac pluralitnej spoločnosti je komunitná sociálna práca nenahraditeľná, lebo pomáha dosahovať jednotu v rozmanitosti, pomáha, aby bolo počuť aj hlas tých ľudí, ktorých práva a záujem by mohli byť v spoločnosti prehliadané. Komunitná sociálna práca napomáha k budovaniu vzájomných väzieb v rámci komunity, podporuje rozvoj a uplatňovanie potenciálu komunity a všetkých jej obyvateľov, smeruje k posilňovaniu aktívneho občianstva a participácie na veciach bezprostredne sa ich dotýkajúcich. V priestore každodenného života napomáha, aby komunity dokázali adekvátne reagovať na exitujúce aj novo vznikajúce problémy, a tým sa predchádzalo ďalšiemu prehľbovaniu chudoby či marginalizácie, dosiahlo sa posilnenie komunít, ich zmocňovanie a upevňovanie postavenia vo vzťahu k väčším celkom.

## I. NOVODOBÁ HISTÓRIA KOMUNITNÝCH CENTIER NA SLOVENSKU

O dlhodobej histórii komunitnej práce na Slovensku je možné len polemizovať. Dôvodom je samotná komunitná práca, ktorá sa na Slovensku kreovala prerušova-

ne a v náznakoch. Prvá vlna komunitných centier na Slovensku vznikla ešte v 90. rokoch minulého storočia, boli podporované rôznymi nadáciami a občianskymi združeniami a mnohé z nich dávno zanikli. Zriaďovatelia komunitných centier boli vo väčšej miere neziskové organizácie, občianske združenia a cirkevné organizácie, ktoré komunitné centrá často zo začiatku viedli laickým spôsobom - šlo skôr o poradenské centrá, centrá prvého kontaktu, vzdelávacie centrá, charitatívne centrá, nízkoprahové centrá, kultúrne zväzy, záujmové združenia, folklórne súbory a pod. Názvom komunitné centrum boli niekedy označované aj kancelárie terénnych sociálnych pracovníkov obcí a tiež sporadické kultúrne aktivity občianskych združení, realizované výlučne na dobrovoľníckej báze. Len v malej miere boli komunitné centrá zakladané samotnými obcami. Komunitné centrá sa však počas svojho fungovania stretávali s nedostatkom finančných zdrojov, a preto mnohé museli už po krátkej dobe skončiť alebo prerušiť svoju činnosť. Rôzne granty im znovu na určitý čas dopomohli k fungovaniu, ale po skončení grantu opätovne prerušili svoju činnosť, prípadne poskytovali činnosti v obmedzenom režime raz, prípadne dvakrát do týždňa, aby nestratili kontakt s komunitou. Prvé komunitné centrá boli úzko prepojené s marginalizovanou rómskou komunitou a hoc neboli primárne založené za účelom sociálnej zmeny v celej komunite, túto zmenu vyvolali. V Slovenskej republike začali oficiálne vznikať prvé komunitné centrá v roku 2003 v rámci projektu „Podpora založenia komunitných centier v Slovenskej republike“ ako nástroj riešenia integrácie miestnych rómskych komunít. Finančnú podporu mali z fondov Európskej únie prostredníctvom programu Phare. Cieľom tohto projektu bolo založenie 10 komunitných centier vo vybraných lokalitách, ktoré mali slúžiť ako pomoc pri integrácii prevažne segregovaných či separovaných miestnych rómskych komunít. Jeho trvanie bolo niekoľko mesiacov. Od tohto času výraznejšia, komplexnejšia a dlhodobejšia podpora zo strany štátu bola existujúcim alebo novovznikajúcim komunitným centrám ponúknutá až v roku 2014.

Vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie získala v programovom období 2007 - 2013 prvý krát možnosť využívať finančné prostriedky na podporu kohéznej, teda regionálnej politiky zo štrukturálnych fondov Európskej únie v priebehu celého trvania programového obdobia, na základe dokumentu Národný strategický referenčný rámec na roky 2007 – 2013. V rokoch 2012 a 2013 boli v oblasti podpory komunitných regionálneho operačného programu vyhlásené dve výzvy na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR v rámci ktorej bolo podporených 60 komunitných centier. Av-

šak táto podpora bola zameraná na budovanie komunitných centier, nie na výkon komunitnej sociálnej práce.

V rokoch 2014 až 2020 bolo implementovaných päť národných projektov, z ktorých v dvoch prípadoch implementácia prebieha aj v súčasnosti, a viacero výziev v oblasti výstavby a rekonštrukcie formou dopytovo orientovaných projektov, pričom vo všetkých prípadoch sa jednalo o podporu prostredníctvom európskych štrukturálnych fondov. Prvý národný projekt Komunitné centrá, ktorý implementovala Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, bol pripravovaný už pred legislatívnym ukotvením sociálnej služby komunitné centrum v zákone 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“) v roku 2011, avšak bol v tom čase finančne nerealizovateľný a preto došlo k spusteniu národného projektu až 1.1.2014. Podpora prebiehala v rokoch 2014 a 2015. Následným pokračovaním bol národný projekt „Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni“. Cieľom projektu bola „podpora rozvoja poskytovateľov vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni, ktorí budú poskytovať dostupné, štandardizované odborné činnosti, ďalšie činnosti a aktivity realizované v oblasti podpory sociálnej inklúzie osôb v nepriaznivej sociálnej situácii, ohrozených sociálnym vylúčením alebo s obmedzenou schopnosťou sa spoločensky začleniť a samostatne riešiť svoje problémy.“ Jeho implementácia prebiehala v rokoch 2016 až 2019.

V poradí tretím národným projektom bol projekt „Komunitné centrá v mestách a obciach s prítomnosťou MRK -I. Fáza“, ktorý implementovalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Hlavným cieľom bola podpora sociálnej inklúzie a pozitívnych zmien v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunit prostredníctvom podpory komunitných centier a rozvoja komunitnej práce. Tento projekt bol zrkadlovým projektom k národnému projektu „Podpora vybraných sociálnych služieb krízovej intervencie na komunitnej úrovni“ a bol implementovaný takmer v identickom období. Rozdielnosť projektov bola v realizácii minimálna a spočívala hlavne v rozdelení oblastí pre možnosť zapojenia sa poskytovateľov sociálnej služby.

Pokračovanie oboch vyššie spomenutých národných projektov je v súčasnosti zabezpečená implementáciou nástupníckych národných projektov a to „Budovanie od-

borných kapacít na komunitnej úrovni“, ktorý implementuje Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a „Komunitné služby v mestách a obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít – II. Fáza“, ktorý implementuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Národné projekty podporujú existujúcu sieť komunitných centier, aby bola zachovaná kontinuita poskytovaných komplexných služieb v existujúcej sieti komunitných centier a je tiež naďalej zabezpečené ďalšie rozširovanie siete sociálnych služieb, ktoré poskytujú služby krízovej intervencie obyvateľom MRK a sociálne znevýhodneným obyvateľom všetkých vekových kategórií.

Súčasne, s podporou výkonu prostredníctvom národných projektov, prebiehala aj podpora cez dopytový projekt, kde je nenávratný finančný príspevok zameraný na výstavbu, modernizáciu a rekonštrukciu komunitných centier v obciach s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít, ktorý bol poskytovaný Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky v rokoch 2017 až 2019. Výstavba, rekonštrukcia či modernizácia v mnohých prípadoch ešte stále prebieha.

Aktuálne je vytvorený prostredníctvom dvoch národných projektov dostatočný priestor na podporu sociálnej služby komunitné centrum. Hoc oba projekty umožňujú zapojenie sa aj ďalších dvoch sociálnych služieb krízovej intervencie (nízko prahové denné centrum a nízko prahová sociálna služba pre deti a rodinu), je maximálna kapacita v projektoch 280 poskytovateľov sociálnej služby viac ako postačujúca. Aktuálne je v projektoch zapojených okolo 180 poskytovateľov sociálnej služby a reálne je minimálny počet existujúcich zaregistrovaných poskytovateľov tejto sociálnej služby, ktorí v projektoch nie sú zapojení. Z uvedených počtov je však zrejmé, že nebudú nedosiahnuté maximálne kapacity zapojených subjektov do aktivít projektov. Preto sa javí ako účinnejšie zredukovanie počtu kapacít na zapojenie sa v nasledujúcom období a zameranie sa na udržateľnosť existujúcich kapacít, kvalitu vykonávaných činností jednej komplexnej sociálnej služby s najširším zaostrením na možnosti pomoci. Ohrozenie nedosiahnutia merateľných ukazovateľov v počte zapojených subjektov jednoznačne ovplyvňuje kvalitu a nie je zaručené, že korešponduje s podmienkami kvality poskytovanej sociálnej služby v zmysle zákona o sociálnych službách so zameraním na potreby klienta (jednotlivca/skupiny/komunity) tak, aby sa dosiahla čo najvyššia kvalita implementácie pracovných postupov avšak s prihliadnutím na špecifické problémy komunity/cieľovej skupiny v lokalite a s prihliadnutím na potreby komunity prostredníctvom individuálnych klientov.

## **2. LEGISLATÍVNE UKOTVENIE SOCIÁLNEJ SLUŽBY KOMUNITNÉ CENTRUM JEJ FINANCOVANIE**

S účinnosťou 1.1.2014 boli v oblasti poskytovania sociálnych služieb prijaté mnohé zmeny. Novelou zákona o sociálnych službách sa zaviedol nový druh sociálnych služieb komunitné centrum, a sociálna služba bola zadefinovaná nasledovne:

Podľa § 24d ods. 1 zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách sa od 01.01.2014 do 31.12.2017:

*(1) V komunitnom centre sa fyzickej osobe v nepriaznivej sociálnej situácii podľa § 2 ods. 2 písm. h)*

*a) poskytuje*

*1. sociálne poradenstvo,*

*2. pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov,*

*3. pomoc pri príprave na školskú dochádzku a školské vyučovanie a správanie dieťaťa do a zo školského zariadenia,*

*b) vykonáva preventívna aktivita,*

*c) zabezpečuje preventívne aktivity.*

*(2) V komunitnom centre sa vykonáva komunitná práca a komunitná rehabilitácia.*

*(3) Odborné činnosti uvedené v odseku 1 písm. a) možno poskytovať ambulantom sociálnou službou prostredníctvom komunitného centra a terénnou formou sociálnej služby prostredníctvom terénneho programu“.*

Dňa 23. 12. 2017 bol Národnou radou SR schválený zákon č 331/2017 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 01. 01. 2018 a je novelou zákona o sociálnych službách. Uvedená zmena sa dotkla najmä výkonu odborných činností, ale z hľadiska financovania sociálnej služby nedošlo k zásadnej zmene.

Poskytovanie odborných činností zákona o sociálnych je určené pre fyzické osoby v nepriaznivej sociálnej situácii podľa § 2 ods. 2 písm. h) - pre zotrvávanie v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby. Uvedené je však v rozpore s princípmi komunitnej sociálnej práce. Z osobných skúseností pri implementácii národných projektov zameraných na podporu sociálnej služby komunitné centrum môžem potvrdiť, že daná sociálna služba



sa poskytuje všetkým obyvateľom sídelnej komunity ak o jej poskytovanie prejavia záujem a nielen osobám, ktoré zotrávajú v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby.

Komunita podľa uvedeného zákona je skupina osôb, ktorá žije v určitom zoskupení určenom najmä ulicou, mestskou časťou, obcou, mestom a ktorú spájajú spoločné záujmy, hodnoty a ciele. Na základe zákona a nastavenia národných projektov sa zjednodušene jedná o pojem sídelná komunita.

Samosprávy dnes riešia vyše 4000 kompetencií, komunitná práca súčasne s komunitným rozvojom patrí medzi originálne kompetencie obce a je v zákone o sociálnych službách zadefinovaná ako pôsobnosť obce: Obec vypracováva, schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb vo svojom územnom obvode a utvára podmienky na podporu komunitného rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb, na komunitnú prácu a komunitnú rehabilitáciu na účel predchádzania vzniku alebo predchádzania zhoršenia nepriaznivých sociálnych situácií a riešenia miestnych sociálnych problémov. Komunitnou prácou v oblasti poskytovania sociálnych služieb je podpora aktivít členov miestnej komunity k svojpomocnému riešeniu sociálnych problémov v rámci miestneho spoločenstva, najmä rozvojom sociálnych služieb.

Na základe uvedeného, by bolo možné predpokladať, že sociálne služby komunitné centrum je jednoznačne v pôsobnosti obce. Kolízia potom nastáva pri definovaní financovania sociálnej služby, kde je zákon o sociálnych službách nejednoznačný, keďže uvádza, že obec poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie :

1. *sociálne služby v nízkoprahovom dennom centre, nočľahárni, zariadení pre seniorov, zariadení opatrovateľskej služby a dennom stacionári,*
2. *nízkoprahovej sociálnej služby pre deti a rodinu,*
3. *opatrovateľskej služby,*
4. *prepravnej služby,*
5. *odľahčovacej služby,*
6. *pomoci pri osobnej starostlivosti o dieťa podľa § 31,*
7. *terénnej sociálnej služby krízovej intervencie,*

*f) poskytuje základné poradenstvo,*

*g) môže poskytovať alebo zabezpečovať poskytovanie aj iných druhov sociálnej služby, podľa § 12,*

Komunitná práca je jednu z kľúčových verejných politík, ktorú majú vykonávať samosprávy. Z vyššie uvedeného síce do originálnej kompetencie obce komunitná práca spadá, ale jej poskytovanie a zabezpečovanie (aj finančné) je len "možné". Zriaďovať komunitné centrá a smerovať ich aktivity voči konkrétnym skupinám obyvateľov obce či mesta patrí do kompetencie miestnej samosprávy, tie sa však, až na malé výnimky, nepodieľajú na ich financovaní a prevádzke.

### **3. ZÁVER**

V aktuálnej situácii jedinej podpory sociálnej služby komunitné centrum formou európskych štrukturálnych fondov, nie je situácia až tak páľčivá, ale v horizonte nasledujúcich rokov a obdobia po ukončení podpory z národných projektov nie je zrejmé, ako bude zabezpečená udržateľnosť financovania sociálnej služby komunitné centrum. Poskytovateľom sociálnej služby môže byť samozrejme aj neverejný poskytovateľ, avšak kvôli kompetenciám obce je potrebné, aby poskytovateľ disponoval aspoň neformálnym súhlasom obce, respektíve aby samospráva so sociálnou službou počítala vo svojom komunitnom pláne a rozpočte. Starosta/primátor je formálne najvyšším predstaviteľ komunity zvolený väčšinou členov danej sídelnej komunity, na to by sa nemalo zabúdať.

Aktuálne zapojených do národných projektov je vo výraznej miere viac verejných poskytovateľov tejto sociálnej služby. Neverejný poskytovateľ má možnosť viaczdrojového financovania (2% z daní, dary a príspevky, iné fondy a pod.) na rozdiel od obce mu chýba základný stály kapitál. Obec je napojená na systém daní, čo znamená relatívne stabilný finančný rozpočet, avšak nie je nastavený na priame financovanie tejto sociálnej služby a má značne okresané možnosti viaczdrojového financovania, ak sa nezapočíta možnosť čerpania z európskych fondov. Riešením by mohlo byť podpora samosprávy z dotačnej činnosti štátu. Existujúce komunitné centrá sú v súčasnosti závislé na financovaní z EU, účasť poskytovateľov na financovaní je minimálna, a zahŕňa v sebe najmä režijné náklady, stravné lístky a pod. Mzdové náklady sú pokryté z národných projektov v plnej výške v prípade splnenia oprávnenosti výdavkov. Národné projekty podporujú komunitné centrá aj príspevkom na prácu s cieľovou skupinou. Po ukončení podpory cez národné projekty absencia viaczdrojového financovania prirodzene vyvoláva otázku, čo bude s centrami, ak ich činnosť nebude podporovaná z európskych zdrojov. Poskytovatelia avizujú ukončenie poskytovania alebo výrazné zníženie počtu zamestnancov, a to

len v prípade podmienky predchádzajúceho financovania na udržateľnosť po ukončení realizácie. Súčasný jednostranne nastavený model financovania komunitných centier je neudržateľný.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV**

### **NÁRODNÝ PROJEKT KOMUNITNÉ CENTRÁ**

2014. Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [online]. Dostupné na: <https://www.ia.gov.sk/sk/narodne-projekty/programove-obdobie-2007-2013/narodny-projekt-komunitne-centra>

### **NÁRODNÝ PROJEKT PODPORA VYBRANÝCH SOCIÁLNYCH SLUŽIEB KRÍZOVEJ INTERVENCIE NA KOMUNITNEJ ÚROVNI**

2015. Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [online]. Dostupné na: <https://www.ia.gov.sk/npkiku/>

### **NÁRODNÝ PROJEKT BUDOVANIE ODBORNÝCH KAPACÍT NA KOMUNITNEJ ÚROVNI**

2019. Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [online]. Dostupné na: <https://bokku.gov.sk/>

**NÁRODNÝ PROJEKT KOMUNITNÉ CENTRÁ V MESTÁCH A OBCIACH – I. FÁZA.** 2016. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. [online]. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?archiv-np-kc-i-faza>

**NÁRODNÝ PROJEKT KOMUNITNÉ SLUŽBY V MESTÁCH A OBCIACH S PRÍTOMNOSŤOU MARGINALIZOVANÝCH RÓMSKYCH KOMUNIT – II. FÁZA.**

2019. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. [online]. Dostupné na: [https://www.minv.sk/?NPKC\\_uvod](https://www.minv.sk/?NPKC_uvod)

**ZÁKON č. 448/2008 Zb. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov.** Dostupné na: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-448>

# **NEBEZPEČENSTVO BYROKRACIE V PRAXI**

## **DANGER OF BUREAUCRACY IN PRACTICE**

---

**Marek VICIAN<sup>1</sup>**

**Abstrakt:** V príspevku "Nebezpečenstvo byrokracie v praxi" popisujem na akademickej úrovni moje prislúchajúce znalosti, problematiku a komplexnému zmapovaniu, príčin, dôsledkov a následkov byrokracie ktorú som podrobil svojmu výskumu v praxi a tiež skúmaním jej histórie. Som autorom niekoľkých dokumentárnych filmov a preto príspevok je súbežne s týmto námetom spracovaný aj do scenára ktorý tvorí podklad k dokumentárnemu filmu o tejto problematike. Vo svojom výskume som zistil, že byrokracia, aj keď mala byť pôvodne funkčný model na riadenie štátu ktorý v práci definujem a po ktorom som pátral, sa v dnešnej dobre prirodzeným vývojom pretransformovala na fenomén, ktorý prekročil hranice svojej únosnosti a stáva sa nie pomocníkom, ale ako som skúmaním zistil, priam brzdou štátneho aparátu. V práci som skúmal všetky aspekty a na záver uvádzam, že byrokracia v súvislosti s naším legislatívno právny procesom, ktorý je z hľadiska vysokého počtu právnych noriem, na hranici efektivity byrokracie.

**Kľúčové slová:** byrokracia, problémy byrokracie, efektivita a problémy legislatívno tvorného procesu

**Abstract:** In the article "The Dangers of Bureaucracy in Practice" I describe at the academic level the knowledge, issues and comprehensive mapping, causes, consequences and consequences of bureaucracy, which I subjected to my research in practice and also by examining its history. I am the author of several documentaries and therefore the article is, in parallel with this topic, processed into a script that forms the basis for a documentary on this issue. In my research, I found that bureaucracy, although originally intended to be a functional model for state governance, which I define in my work and which I was looking for, has transformed in today's well-natural development into a phenomenon that has exceeded its carrying capacity and

---

<sup>1</sup> Bc. Marek Vician

becomes not a helper, but as I have found by research, directly by the brake of the state apparatus. In my work I examined all aspects and in conclusion I state that the bureaucracy in connection with our legislative and legal process, which in terms of a large number of legal norms, is on the verge of the effectiveness of bureaucracy.

**Keywords:** bureaucracy, problems of bureaucracy, efficiency and problems of legislative process,

## ÚVOD

Problematika právnych vied sa nezaobíde, pokiaľ ich nebudeme vedieť konfrontovať s inými vedami, ako je napríklad Sociálna práca. Rozmýšľali ste niekedy nad tým, čo by sme mohli spraviť aby nám všetkým bolo lepšie? Veľa ľudí si svet uzavrelo do takej miery, že im je jedno aká bude ich budúcnosť. Tento stav vzniká práve z fenoménu nevyožiteľnosti práva a narazil som na tento problém svojim vlastným pozorovaním. Dnes máme toľko technických vymožeností o ktorých sa nám niekedy ani nesnívalo. Inteligentné telefóny ktoré nosíme vo vreckách sa svojimi parametrami vyrovnali špičkovým počítačom. Vieme si cez nich natáčať a pozerat' videá, pripájať sa k internetu v takej rýchlosti o akej sa nám pred rokmi ani nesnívalo. Autá dokážu samé zaparkovať, či niektoré dokonca aj šoférovať. Prečo sa však nezvyšuje kvalita nášho života a kvalita fungovania spoločnosti? Prečo sa nezvyšuje kvalita vymožitelnosti práva alebo fungovania verejnej správy? Prečo vybaviť banálne veci ktoré potrebujeme k životu je ešte viac komplikované ako to bolo v minulosti?

Aj napriek tomu, že boli definované štúdiá a normy<sup>2</sup> ako normy ISO vychádzajúce z kvality riadenia alebo TQM (Total Quality Management) na základe môjho prieskumu, nebolo potvrdené, že by sa aplikovala a zvyšovala kvalita služieb ktoré poskytujú orgány verejnej správy občanom.

---

<sup>2</sup> *Štandard verejnej služby v hodnotení kvality verejnej správy Jozef Kotulák*  
*Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava, Derivat 2020, ISSN 1336-5711, 1/2020*

## **PRIESKUM**

V rámci môjho prieskumu ktorý sa konal v dňoch 15. až 23. Decembra 2020 som oslovil celkom 83 respondentov, ktorým som položil rovnaké otázky ako konečným užívateľom služieb ktoré poskytujú orgány verejnej správy:

1. Ste spokojný s Kvalitou služieb verejnej správy?
2. Ak by ste mali ohodnotiť kvality služieb orgánov verejnej správy, pričom by ste mali vyjadriť známku na stupnici od 1 do 5, pričom 1 je veľmi dobré a 5 zle, ako by ste ju ohodnotili?

Výskumom som zistil, že až 98,8% respondentov neboli spokojní s kvalitou služieb orgánov verejnej správy. V druhom bode ďalších 84,6% respondentov hodnotilo kvalitu služieb orgánov verejnej správy známku 4 a horšie.

Výsledok teda preukázal, že aktuálny stav služieb nie je dostačujúci.

Môžete ísť von na ulicu a pozrieť sa na ľudí okolo seba. Tento proces jednoducho nazveme skúmanie. Chvíľu sledujte tú masu ľudí v meste alebo niekde v obchodnom centre. Všimnite si, že sa neusmievajú. Verte alebo nie, veľká časť ľudí v noci zle spáva a trápi ich nervozita.<sup>3</sup> Psychosomatické ochorenia sú tie, ktoré podvedome spôsobuje práve zlý duševný stav a stres. Títo ľudia prepadli pocitu, že žijú v prostredí ktoré je pre nich ako keby toxické. Títo ľudia bojujú a vlastne už ani sami nevedia s čím to vlastne bojujú. Tento boj ich vyčerpáva. Títo ľudia prišli o ideály a už dávno stratili pocit istoty, či chuť do života. V tomto dokumentárnom filme, sme sa rozhodli pátrať po tom, prečo to vlastne tak je a čo tento stav spôsobuje.

## **Administratívny pracovník**

Pre pochopenie si musíme vysvetliť najprv základný význam slova "administratívny". Keď začneme pátrať ďalej, zistíme že pôvodný význam slova pochádza z Latinského slova "ad ministrum"<sup>4</sup> alebo "administer" singulára jednotného čísla, čo znamená v slovenskom preklade "pomocník". Správne tak môžeme konštatovať aj fakt, že administratívny pracovník, alebo úradník nám má pomáhať a to vychádza už z názvu jeho pozície.

3 *Stres a Nespavosť, doc. RNDr. Anna Yamamotová, csc., Univerzita Karlová v Prahe, 3. lekárska univerzita Ústav klinickej biochémie, Vedecký časopis Bolesť č. 12 2009 2, ČAS. LÉK. ČES., 148 2009, č. 12, s. 581–668 CLC EAL 148 (12) 581–688 (2009)*

4 *Stručný Etymologický Slovník Slovenčiny, Lubor Králik ISBN 978-80-2241493-7*

Je tomu naozaj tak? Pomáhajú nám úradníci alebo naše životy a šťastie paradoxne práve oni brzdia?

## **Úrady ako štátny aparát**

Tiež si musíme vysvetliť, čo to vlastne úrady sú. Je to veľmi komplexná problematika, ktorá sa vyučuje v piatich ročníkoch na samostatných vysokých školách odboru Verejnej Správy, ale pre Vašu informáciu si to prejdeme aspoň veľmi stručne aby ste poznali základnú štruktúru úradov.

Na čele existujú ústredné orgány verejnej moci, čo sú ministerstvá a pod nich spadá množstvo úradov ktoré zabezpečujú chod štátu. V demokratickej republike je štátna moc rozdelená na tzv. tri moci a to: zákonodarná moc, výkonná moc a súdna moc. Zákonodarná je napríklad parlament, ktorý vytvára zákony, potom ako príklad výkonnej moci môžeme uviesť políciu ktorá koná aby sa tieto zákony dodržiavali a príkladom súdnej moci sú všetky sudy ktoré rozhodujú či je niečo v súlade so zákonom alebo nie. Je dôležité vedieť, že ak by sa všetky tri moci stretli v rukách jednej osoby, teda obrazne povedané: jeden človek by vymýšľal zákony, šéfoval polícii aj súdom, tu by nastal koniec demokracie a tento človek by už bol diktátor. Presne preto základom demokracie je zásada takéhoto trojdelenia moci.<sup>5</sup>

Ďalej vieme, že pre zabezpečenie chodu štátu existujú orgány verejnej správy ktoré sú rozdelené do skupín podľa vecnej a miestnej príslušnosti. S tým Vás nebudeme zaťažovať, nakoľko je to nepodstatné pre našu problematiku. Predstavte si to ale ako veľké množstvo všetkých úradov s ktorými my, ako občania v živote prichádzame do kontaktu a ktoré riešia bežné životné situácie. Sú to všetky úrady práce, živnostenské úrady, katastrálne úrady, úrady verejného zdravotníctva... skrátka všetky úrady ktoré potrebujeme.

Možno sa niekto pokúsil žiť mimo úradov alebo si povedal že jeho sa úrady netýkajú. To však nie je pravda. Pokiaľ totiž chceme žiť plnohodnotný život, tak úrady potrebujeme. Kúpite si byt, potrebujete minimálne katastrálny úrad. Chcete stavať dom, potrebujete minimálne stavebný úrad. Idete začať podnikáť? Potrebujete minimálne živnostenský úrad. Správne tak môžeme v tomto dokumente konštatovať ďalší fakt, že bez úradov sa žiť nedá. Úrady sú proste životu potrebné a tento fakt považujem za axiómu

---

<sup>5</sup> *Niekoľko úvah k princípom a zásadám konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Hana Magurová, Olomoucké debaty mladých právnikov - Sborník příspěvků, datum vydania: 1/2010 rozsah strán: 70-80*

## **ŠŤASTIE**

Ďalej, si musíme vysvetliť, že čo je to vlastne šťastie. Skúmali sme rôzne definície šťastia a vypočuli sme si rôznych mysliteľov. Šťastie je veľmi individuálne a opiera sa o konkrétny rebríček hodnôt každého jedinca zvlášť. V zásade sme hľadali niečo čo by bolo pre väčšinu ľudí rovnaké a išli sme ešte ďalej aby sme našli aj príčinu šťastia. Už Igor Timko vo svojej píseni Tráva, spieva o tom, že ten kto voľne rastie, nájde svoje šťastie. Uzavreli sme to jednoznačnou definíciou, že šťastie je postupné naplňovanie svojich osobných plánov.<sup>6</sup> Všetci sa zhodneme na tom, že ak po niečom túžime, môžeme si za tým ísť a môžeme to získať, že vtedy dosiahneme šťastie. Naopak ak nám v tom bráni prekážka, alebo tak veľa prekážok že sa nám naše šťastie zdá byť nedosiahnuteľné, to nás robí nešťastnými.

Predstavte si, že žijete vo svete kde všetci úradníci pomáhajú občanom. Keby ste žili v takejto fungujúcej krajine, boli by ste asi viac šťastní. Dostali by ste nápad že chce podnikat', šli by ste na úrad a všetky potrebné povolenia by ste vybavili na počkanie a s úsmevom. Minuli by ste pritom veľmi málo energie, lebo všetky úrady by Vám pomáhali v dosiahnutí Vášho cieľa.

Teraz sa zamyslíme nad realitou v ktorej žijeme. Dostanete napríklad nápad, že chcete podnikat' a chcete si otvoriť stánok som zmrzlinou niekde v oblasti kde je veľa ľudí a takýto stánok by určite v lete potenciálni zákazníci ocenili. Prídete na úrad kde od Vás úradníci požadujú veľké množstvo papierov. Pošlú Vás späť domov aby ste priniesli ďalšie a ďalšie papiere, možno Vás pošlú na ďalšie dva alebo tri úrady. Požadujú od Vás aj to, čo by si vedeli zaobstarat' sami alebo čo by podľa zdravého sedliackého rozumu vlastne ani vôbec nepotrebovali. Právom sa môžeme opýtať, komu pomáhajú títo úradníci keď z Vás vysajú energiu a takmer aj tú poslednú kvapku chuti ktorú ste mali keď ste sa rozhodli naplniť Váš plán?

## **ZÁMER A PROTIZÁMER**

Každý z nás má nejakú energiu. Iba hlupák by takouto energiou plytval. Ale čo ak Vašou energiou plytvá niekto druhý? Alebo si to môžeme vyjadriť nejakou silou. Sila a energia, obidve sú matematicky vyjadriteľné. Tlačíte nejakou silou  $F$  nato aby ste dosiahli svoj zámer, rovnaká sila tlačí proti Vám a Vášmu zámeru a ostávate stáť na mieste. Túto silu budeme volať protizámer.<sup>7</sup> Je to ako keď prídete na úrad s veľkou

<sup>6</sup> Ing. Ivo Toman, *O úspechu*, CZ, ISBN: 858-6-11-22031-3

<sup>7</sup> L. Ron Hubbard, *Sebaanalýza*, rok vydania 2017, ISBN 9788776887193



chuťou niečo vybaviť a z úradu odchádzate flustrovaný a vyčerpaný. Namiesto toho aby Vám úradníci pomohli, tak ste zistili, že vlastne Vy im pomáhate aby oni vôbec mali nejakú prácu. Vy im máte pomôcť skompletizovať množstvo ďalších zbytočných papierov či povolení. Podstatné je ale v tom, že úradníci sú za svoju prácu platení, Vy zato že chcete presadiť a vybaviť na úrade svoj zámer, platený nie ste a tým pádom dopláčate dvojnásobne. Keď žijete vo svete kde je veľa takýchto protizámerov, Váš život zákonite nebude môcť byť šťastný. Je ťažké pre človeka nadobudnúť zámer, najmä keď ide o pozitívnu a ušľachtilú vec. A každý protizámer by mal byť odsúdeniahodný, preto že keď sa pozriete na tie tváre smutné tváre o ktorých sme hovorili v úvode, tak zistíte že za ich nešťastie môže práve tento protizámer. Aj keby sme mali dostatočné množstvo sily na to aby sme tieto protizámery zvládli, prišli by sme kvôli nim zbytočne o veľa energie.

## **PRAVDA O ÚRADNÍKOCH**

Nato aby ste si urobili vlastný prieskum o úradníkoch, potrebujete zájsť na najbližší úrad a presvedčiť sa na vlastné oči, čo vlastne úradníci robia. Verte len tomu, čo sami vidíte. Vieme, že niekedy je spoločensky nevhodné pomenovať veci pravými slovami, ale ak sa budeme tváriť, že to tak nie je, nikdy nespoznáme pravdu. Pravda je jediná ktorá nás oslobodí, aj keď bude možno nepríjemná.

Môže sa stať, že zistíte, že taká úradníčka Anička každé ráno hodinu pije kávu, následne sa prihlási na sociálne siete. Normálny človek vie, že sociálne siete znižujú výkon v práci. Zamyslel sa už niekedy niekto nad tým, prečo toľko úradníkov ostáva aktívne pripojených na sociálnych sieťach počas pracovnej doby? Myslíte si, že človek v normálnej práci si to môže dovoliť? Pri tejto problematike sa opieram o výskum L.Ron Hubbarda ktorý bol realizovaný v 50-tych rokoch minulého storočia a bol popísaný v samostatnej knihe.<sup>8</sup>

Úradníčka Anička sa nad tým ani nezamýšľa. Keď sa na ňu lepšie pozrieme, zistíme že úradníčka Anička<sup>9</sup> sa síce tvári, že pracuje ale keď by sme presne odmerali jej výkon, bol by hlboko podpriemerný a nedostatočný. S veľkou pravdepodobnosťou

---

<sup>8</sup> L.Ron Hubbard, *Problémy Práce, pôvodné zverejnenie 1956, Slovenské Vydanie 2009, ISBN 978-87-6688-741-4*

<sup>9</sup> "Anička" a "Boženka" sú vzorcve myslenia ľudí, nie konkrétne osoby a slúžia nám na príklad, pre objasnenie situácie

by nezamestnaná Boženka zvládla štyri krát viac práce v rovnakom čase. Prečo to ale doteraz nikto neskúmal?

Keď riaditeľ úradu Adam vidí, že na stole sa úradníčke Aničke kopia papiere, nehľadá možnosť ako zariadiť aby bola úradníčka Anička efektívnejšia, nežiada od nej aby prácu robila rýchlejšie, ale prijíma za štátne peniaze druhú takúto Aničku a verí že spolu tak prácu rýchlejšie zvládnu. Pravda je taká, že potom máme na úrade dve nevyťažené úradníčky Aničky ktoré sa nudia a - pijú kávu spolu. Adam totiž nie je manager, ale je tiež úradník, teda riaditeľ úradu.

Mali by ste poznať zásadný rozdiel medzi riaditeľom úradu a súkromným podnikateľom. Súkromný podnikateľ nato aby zarobil peniaze, potrebuje ich šetriť. Práve to čo ušetrí na prevádzke, je jeho zisk. Má tak osobnú motiváciu nemiňať. Na druhej strane, riaditeľ úradu dostáva na chod úradu ročne nejaký rozpočet. Ak by riaditeľ úradu aj šetril, tak o rok dostane na chod organizácie z rozpočtu ešte menej peňazí. Nedostane žiadnu odmenu zato, že ušetril verejné peniaze, práve naopak štát ho ešte takto potrestá. Riaditeľ úradu preto nemá motiváciu šetriť. Preto faktom je, že súkromný podnikateľ je odmenený zato, že šetrí a riaditeľ úradu je odmenený zato že míňa.<sup>10</sup> Takýmto princípom sme dospeli k záveru, že sa stráca ekonomická efektivita akéhokoľvek úradu a Aničky sa naberajú na rôzne úradné pozície, od Aničiek sa neočakáva žiaden výkon.

Často krát sa môže stať, že keď príde stránka, úradníčka Anička príde s maximálnou neochotou a hľadá všetky možné dôvody nato aby sa stránky zbavila, čo pre ňu znamená ešte menej práce a viac času na pitie kávy.

Celý problém je v tom, že úradníčka Anička vlastne ani nevie, že jej úlohou je pomáhať. Nikto jej to nepovedal. Pamätáte sa, keď sme si na začiatku vysvetľovali význam slova administratívny pracovník? Ona si chudera myslí, že jej úlohou je presedieť celý život na teplej stoličke v kancelárii zahrabaná kopou papierov a tváriť sa, že niečo robí lebo za to ju platia.

Pozrime sa aj na motivačný faktor úradníčky Aničky, ktorá svoju prácu vykonáva za nejakú mzdu. Možno vzhľadom k reálnej práci ktorú vykonáva je vysoká ale nehrozí jej ani zvýšenie a ani zníženie platu. Tento princíp ešte viac dehonestuje jej motiváciu. Niet sa čomu diviť, veď existuje zásada, že ľudia robia vždy len to, za čo sú platení. Úradníčka Anička veľmi dobre vie, že je platená za čas ktorý je v práci

---

<sup>10</sup> Zdroj: *Bohatý otec, Chudobný otec, Motýľ*, 2019, Robert T. Kiyosaki a Sharon L. Lechter, ISBN 8089199038

a nie za výkon ktorý v práci podá. Keby úradníčka Anička bola platená za výkon, mala by motiváciu snažiť sa, my však vieme že má motiváciu iba naťahovať čas ktorý sa považuje za jej pracovnú dobu.

Vidíme, že naša úradníčka Anička rozhoduje o veciach, ale za nič nezodpovedá. Keď rozhodne zle, nesprávne alebo protizákonne, nemôže sa jej prakticky nič stať. Keby sa jej nakoniec aj preukázalo osobné pochybenie, disciplinárnym pokarhaním by dostala zanedbateľný a skôr smiešny trest v porovnaní so škodou, ktorú by mohla spôsobiť.

Staršie úradníčky Aničky ani nevedia pracovať s počítačom ktorý je pre nich základný pracovný nástroj, sú teda na svoje pozície nekvalifikované. Ako to zistíte? Ledva sa naučili počítač zapnúť, na klávesnici pomaly hľadajú písmenká a problematika elektronického zaručeného podpisu je pre nich španielskou dedinou, nieto aby to vedeli ešte aj používať v praxi. A predsa len, pracujú na svojich pozíciách až do dôchodkového veku.

Ako sa vlastne normálny človek môžete stať takou úradníčkou Aničkou? Pre bežného človeka, je to priam nemožné pokiaľ na úrade nepracuje jeho rodina. V susednom Maďarsku nato aby ste sa stali úradníkom, musíte mať patričné vzdelanie v odbore Verejná Správa. U nás ako akýsi pozostatok komunizmu, komunitárstva a symbolu rodinkárstva kedy pracovala najprv na Krajskom Národnom Výbore babička úradníčka, neskôr jej mamka úradníčka a dnes tam na Okresnom Úrade pracuje Úradníčka Anička aby na úrade mohla neskôr pracovať aj jej dcéra a vnučka. Môžeme tak konštatovať, že spravidla sa na Slovensku pozícia úradníkov dedí. Pri všetkých iných pracovných pozíciách v súkromnej sfére je voľná súťaž uchádzačov samozrejmosťou a do funkcií sa vyberajú najlepší, najvhodnejší uchádzači ale na úradoch pozor, funguje tzv. rodinný systém, preto často krát na úrade pracuje aj celá rodina. Rodina bez motivácie, rodina bez výkonu, rodina bez potrebnej kvalifikácie vykonávať svoju prácu, ale rodina. Tieto rodiny nemajú poslanie pomáhať, majú len poslanie byť na svojich postoch a vedzte že sa ich budú držať zubami a nechťami. Odborníci vysvetľujú nebezpečenstvo rakoviny v jej schopnosti metastázovať, teda vytvárať dcérske ložiská od svojho zhubného nádoru. My si vysvetľujeme nebezpečenstvo byrokracie, že má schopnosť otráviť aj ľudí ktorí by chceli robiť a dostať ich do stavu pasivity.

Aby sme si to vedeli porovnať, do súkromných firiem si majitelia a ich manageri, vyberajú najschopnejších ľudí. Každá zdravá firma chce mať lepších a schopnejších

Ľudí ako ich konkurencia. Viete si predstaviť riaditeľa úradu ktorý by chcel mať vo svojom úrade lepších ľudí ako iný úrad?

Niekoľko firiem sa dokonca venuje tomu, aby vedeli vybrať na danú pozíciu najvhodnejšieho človeka na základe osobnostných predpokladov. Pri takýchto rozboch osobností sa skúma IQ, vzdelanie, reakčná komunikačná doba, schopnosť jedícnca pracovať v tíme, potrebná znalosť problematiky ktorú potrebuje k práci, či uchádzačová chronická emócia a predpokladané reakcie v rôznych situáciách. Majitelia veľkých firiem vkladajú veľa úsilia do toho aby do svojej firmy zamestnávali schopných ľudí vďaka ktorým bude ich firma prosperovať.

Keby sme mali emócie zaznačené na nejakej stupnici, kde radosť by bola hore a smútok zase dole, určite by chronická emócia tejto úradníčky bola veľmi nízko, dajme tomu že na úrovni "nuda". Ktorý podnikateľ by prijal do svojej firmy unudného človeka? Na druhej strane, môže mať človek ktorý celý život pracuje na jednej stoličke v kancelárii obklopený papiermi, šanónmi, ako sme si už povedali bez akejkolvek osobnej motivácie a zodpovednosti, nejakú inú emóciu ako je "nuda"?

Podme si pozrieť ako by sa tváril človek, ktorý je nadšený. Mal by vysokú emóciu a takú iskru v očiach. Vidíte? Ako sa ale správa človek ktorý je dlhodobo na úrovni nudy? Akoby z neho unikla životná sila.

Verte len vlastným očiam. Sledujte čo úradníčky naozaj robia.

Základné znaky väčšiny úradníkov sú, že pracujú bez motivácie a neuvedomujú si ani ciele svojej práce. Keď majú nejakú úlohu vykonať do tridsiatich dní, určite ju budú robiť na dvadsiaty deviaty deň. Stretli sme sa s fenoménom, že sa síce môžu tváriť veľmi milo, ale budú sa správať maximálne neochotne. Alebo sa nebudú tváriť ani milo, ale ani ochotne.

## **BYROKRACIA**

V roku 2013 som ukazoval pracovný poriadok svojej malej firmy, jednému mediálne známemu manažérovi, ktorí v deväťdesiatich rokoch riadil známu veľkú spoločnosť. Vtedy táto brožúra mala 119 strán a ja ako jej autor, som bol na ňu nesmierne hrdý. Tento človek mi povedal, niečo čo som si zapamätal: to neznamená to že ak bude mať pracovný poriadok päťsto strán, že bude lepší lebo si ho ľudia už nebudú pamätať. Takto som sa aj ja vo svojej firme mohol stretnúť s možnou byrokraciou.

Svojim výskumom som zistil, že najväčším nepriateľom spoločnosti, je práve byrokracia. Byrokracia predstavuje nezrozumiteľný spôsob vybavovania pomerne jednoduchých záležitostí, ktorými komplikuje a znepríjemňuje život občanov ako napríklad dlhé vybavovanie jednoduchých záležitostí, komplikovanosť procedúr či množstvo papierovaciek. Pamätáte si, že sme sa bavili o tom, prečo sú ľudia nešťastní? Dovoľme si povedať, že veľmi dôležitý vplyv na ľudí má práve byrokracia.

Základným pohonom pre byrokráciu, sú práve úradníci so svojim úradníckym myslením. Úradníci pre ktorých je základom života mať teplú stoličku v kancelárii, a nie byť osočný pomocníkom pre ľudí.

## **Vývoj byrokracie**

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. Odvtedy sa tento termín používa azda vo všetkých spoločenských vedách. 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)<sup>11</sup> 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.

---

<sup>11</sup> internetové zdroje: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://sk.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)

- 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.
- Kontrola vylučujúca nepoctivé správanie sa úradníkov. Podstatným rozdielom medzi Weberovým chápaním byrokracie a jej súčasnými analýzami je fakt, že Weber vnímal byrokraciu ako dokonalý systém riadenia, resp. jav, ktorý v organizáciách vedie k mnohým pozitívnym aspektom. Súčasní teoretici sa však na byrokraciu 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.

### **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 úrovni riadenia. 2. Množstvo práce, ktorá spomaľuje rozhodovanie. 3. Čas venovaný len vnútorným otázkam a vnútorným problémom. 4. Miera delegovania a miera obmedzenia autonómie. 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. Nieкто, kto investoval celý svoj profesionálny život do získania moci a výsad výkonného viceprezidenta, pravdepodobne nebude pozerat' priaznivo na návrh na zníženie oficiálnych titulov a zrušenie spojenia medzi hodnosťou a platom. Preto práve títo manažéri nebudú podporovať zmenu a byrokratický systém im vlastne 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 sťažka) 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.

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ÚDAJOV:**

Ing. Ivo Toman, O úspechu, CZ, ISBN: 858-6-11-22031-3

L. Ron Hubbard, Sebaanalýza, rok vydania 2017, ISBN 9788776887193

L.Ron Hubbard, Problémy Práce, pôvodné zverejnenie 1956, Slovenské Vydanie 2009, ISBN

978-87-6688-741-4

Niekoľko úvah k princípom a zásadám konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Hana Magurová, Olomoucké debaty mladých právnikov - Sbornik příspěvků, dátum vydania: 1/2010 rozsah strán: 70-80

Stres a Nespavosť, doc. RNDr. Anna Yamamotová, csc., Univerzita Karlová v Prahe, 3. lékařská univerzita Ústav klinickej biochémie, Vedecký časopis Bolest' č. 12 2009 2, ČAS. LÉK. ČES., 148 2009, č. 12, s. 581–668 CLC EAL 148 (12) 581–688 (2009)

Stručný Etymologický Slovník Slovenčiny, Lubor Králik ISBN 978-80-2241493-7

Štandard verejnej služby v hodnotení kvality verejnej správy Jozef Kotulák

Vedecký časopis FINANČNÉ TRHY, Bratislava, Derivat 2020, ISSN 1336-5711, 1/2020

Zdroj: Bohatý otec, Chudobný otec, Motýľ, 2019, Robert T. Kiyosaki a Sharon L. Lechter, ISBN 8089199038

### **Internetové zdroje:**

internetové zdroje: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](https://sk.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)





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

*Zborník z virtuálnej medzinárodnej vedeckej konferencie*

*Rozsah:* 170 strán

*Náklad:* 40 kusov

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

*Grafické spracovanie:* Váry s.r.o., Trnava

Vydanie prvé, 2021

**ISBN: 978-80-8167-080-0**