

INTERPOLIS '22



ORGANIZÁTORI



Banská Bystrica 2022



VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE

Doc. PhDr. Branislav Kováčik, PhD., EMBA

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Prof. PhDr. Peter Terem, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Dr. h. c. prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. Mgr. Jaroslav Ušiak, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Prof. PhDr. Peter Čajka, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. PhDr. Lucia Rýsová, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. PhDr. Adriana Vasil'ková, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., EMBA

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

Prof. Ing. Juraj Nemec, CSc.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

Fakulta sociálnych vied, Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita V Bratislave

Prof. JUDr. Jaroslav Klátik, PhD.

Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Prof. PhDr. Monika Čambalíková, CSc.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius – Sládkovičovo

Doc. PhDr. et. Mgr. Peter Ondria, PhD.

Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius – Sládkovičovo

Doc. PhDr. Rudolf Kucharčík, PhD.

Fakulta medzinárodných vzťahov

Prof. PhDr. Ján Lid'ák, CSc.

Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach

Prof. Ing. Vojtech Jurčák, CSc.

Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši

Doc. PhDr. Tomáš Koziak, PhD.

Vysoká škola medzinárodného podnikania ISM Slovakia v Prešove

Doc. PaedDr. Milan Vošta, PhD.

Metropolitní univerzita Praha, o. p. s.

Doc. Ing. Jiří Dušek, PhD.

Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice

dr. Grzegorz Pożarlik, PhD.

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCE A KONTAKTNÉ OSOBY

Prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

Doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD.

Mgr. Patrícia Šimková

interpolis.umb@gmail.com

RECENZENTI

Dr.h.c. prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA

Doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.

Doc. PhDr. Rudolf Kucharčík, PhD.

Doc. PhDr. Lucia Rýsová, PhD.

EDITORI ZBORNÍKA

doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD.

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

OBÁLKA

Mgr. Patrícia Šimková

Za obsahovú a jazykovú stránku textu sú zodpovední autori publikovaných príspevkov.

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2022

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

ISBN 978-80-557-1996-2

EAN 9788055719962

MENNÝ ZOZNAM AUTOROV

Tibor Bartoš

Ivana Butoracová Šindleryová

Lukáš Cívik

Peter Cibuľa

Andrea Čajková

Miroslav Čellár

Jiří Dušek

Jakub Dzimko

Patrik Fajak

Viktória Ferková

Lukáš Ivančík

Radka Kačáková

Rastislav Kazanský

Róbert Király

Daniel Klimovský

Stanislav Konečný

Ján Koper

Andrea Košíková

Eleonóra Kováčová

Simona Kováčová

Barbora Krištofová

Aneta Kšenžighová

Klára Kvasnová

Branislav Lancik

Katarína Liptáková

Nina Mijoč

Matej Mindár

Marijana Musladin

Radoslav Packa

Tomáš Imrich Profant

Simona Smolková

Patrícia Šimková

Lenka Štefániková

Lenka Ušiaková

Adriana Vasiľková

OBSAH

PREDHOVOR.....	9
POLITICKÉ ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII	10
ÚSTAVNOSŤ LEGISLATÍVNEHO PROCESU V DEMOKRATICKOM A PRÁVNOM ŠTÁTE	11
ROZHODOVANIE PRI KONFLIKTE ZÁUJMOV	25
KRÍZA AKO ATRIBÚT MODERNIZMU	32
OPATRENIA ŠTÁTU V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE	42
EPISTEMICKÁ DISFIGURÁCIA REPREZENTATÍVNEHO MODELU DEMOKRACIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII	55
PRAKTICKÁ VYUŽITEĽNOSŤ HISTORICKO-KONFLIKTNÉHO PRÍSTUPU SKÚMANIA POLITICKÝCH STRÁN V POLITICKOM MARKETINGU: INOVATÍVNY PRÍSTUP V RÁMCI MODERNÉHO VÝSKUMU TEÓRIE POLITIKY	68
EKONOMICKÁ A POLITICKÁ KRÍZA.....	77
POSTOJE SLOVENSKÝCH POLITICKÝCH STRÁN NA ENERGETICKÚ KRÍZU ...	90
POVAHA POLITICKÉHO VODCOVSTVA WINSTONA CHURCHILLA A BRITSKEJ KRÁĽOVNEJ ALŽBETY II. NA POZADÍ RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ.....	104
FENOMÉN SÚČASNEJ DOBY – (PRAVICOVÝ) POPULIZMUS.....	110
MEDZINÁRODNÉ VZŤAHY A BEZPEČNOSŤ – NOVÉ VÝZVY, HROZBY A RIZIKÁ	118
REZOLÚCIA UNITING FOR PEACE A PRÁVO VETA STÁLEHO ČLENA BEZPEČNOSTNEJ RADY OSN.....	119
SPOLOČNOSŤ A POTREBA VZDELÁVANIA V OBLASTI BEZPEČNOSTI.....	129
KLIMATICKÉ VOJNY AKO NOVÁ HROZBA V MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOCH	140
BRANDING AKO VÝZNAMNÝ ELEMENT MÄKKEJ MOCI.....	148
UMELÁ INTELIGENCIA V BEZPEČNOSTNÝCH RIEŠENIACH.....	159
WAR IN UKRAINE: IMPACTS ON THE EASTERN PARTNERSHIP AND RESPONSIBILITY OF THE EU	167
NACIONALIZMUS A JEHO PODOBY V KONTEXTE MODERNÉHO DEMOKRATICKÉHO ŠTÁTU.....	174

„NE ZÁKLADNÁMI!“ AKO OBČIANSKA INICIATÍVA BEZPEČNOSTNÉHO DISPOZITÍVU	184
INOVÁCIE V STRATEGICKOM PLÁNOVANÍ A ROZPOČTOVANÍ.....	193
DIVERZITA STRATEGICKÝCH ROZVOJOVÝCH DOKUMENTOV V KONTEXTE STRATÉGIÍ MIESTNEHO SMART GOVERNANCE	194
ROZPOČTOVÉ TRENDY V SLOVENSKÝCH KRAJSKÝCH MESTÁCH POČAS PANDÉMIE COVID-19	205
INOVÁCIE A LOKÁLNA MENA	214
ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ A POTENCIÁL MÍSTNÍ EKONOMIKY	226
AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE VEREJNEJ SPRÁVY A PRÁVA.....	240
BOJ PROTI PRANIU ŠPINAVÝCH PEŇAZÍ NA ÚROVNI EURÓPSKEJ ÚNIE	241
VZŤAH VYBRANÝCH ZABEZPEČOVACÍCH INŠTITÚTOV K ODDLŽENIU FYZICKEJ OSOBY	253
NEČINNOSŤ MALÝCH OBCÍ NA ÚZEMÍ PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA PRI ODPOVEDANÍ NA ŽIADOSŤ O SPRÍSTUPNENIE INFORMÁCIÍ PODĽA ZÁKONA č. 211/2000 Z. z. O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV	262
PROBLEMATIKA MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE VO VYBRANÝCH OBCIACH PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA	273
POSTAVENIE HLAVNÉHO KONTROLÓRA V SYSTÉME REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU	282
ÚZEMNO-SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA AKO POLITICKO-ODBORNÉ ZADANIE RÔZNYCH KOMISIÍ (1990 – 1994).....	295
KOMPARÁCIA DOZORNEJ RADY AKCIOVEJ SPOLOČNOSTI A ŠTÁTNEHO PODNIKU	308
POLITICKÝ MARKETING VYBRANÝCH PRIMÁTORSKÝCH KAMPANÍ V KOMUNÁLNYCH VOĽBÁCH 2022	320

PREDHOVOR

Zborník vedeckých prác prezentuje príspevky z medzinárodnej vedeckej konferencie *INTERPOLIS*, ktorá sa na pôde Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici konala dňa 27. októbra 2022 už po 19-krát.

Prvý ročník sa uskutočnil v septembri 2004, pôvodne ešte ako teoretický seminár doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov pod názvom *Aktuálne problémy politiky*. Za uplynulých 19 rokov teoretický seminár prešiel svojim vlastným vývojom a bol povýšený na medzinárodnú vedeckú konferenciu *INTERPOLIS*, prostredníctvom ktorej nielen doktorandi, ale i mnohí ďalší odborníci, či už z akademickej obce alebo praxe, majú vytvorený priestor na odprezentovanie výsledkov svojej vedecko-výskumnej činnosti a práce, ale i na vytvorenie kontaktov pre prípadnú spoluprácu a ďalší rozvoj.

V uplynulých dvoch rokoch (2020, 2021) sa v dôsledku nepriaznivej situácie, spôsobenej pandémiou COVID-19, medzinárodná vedecká konferencia neuskutočnila, no i napriek tejto zložitej situácii sa fakulte podarilo v tradícii pokračovať a boli vydané recenzované zborníky príspevkov. V rámci medzinárodnej vedeckej konferencie *INTERPOLIS*, konanej v roku 2022 boli odprezentované i čiastkové výsledky projektov, a to konkrétne: čiastkové výsledky projektu VEGA č. 1/0453/21 „*Politické rozhodovanie v krízovej situácii*“ a čiastkové výsledky projektu APVV-19-0108 „*Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku*“.

V zborníku sú prezentované príspevky účastníkov konferencie, ktorí vystúpili v rámci štyroch sekcií: 1. Politické rozhodovanie v krízovej situácii; 2. Medzinárodné vzťahy a bezpečnosť – nové výzvy, hrozby a riziká; 3. Inovácie v strategickom plánovaní a rozpočtovaní; 4. Aktuálne otázky teórie a praxe verejnej správy a práva. Odprezentované príspevky, ako aj samotná diskusia vedená v rámci jednotlivých sekcií sú nepopierateľným dôkazom toho, že priestor, ktorý ponúka práve medzinárodná vedecká konferencia *INTERPOLIS*, je bazálnou platformou pre artikuláciu tých najaktuálnejších spoločenských, politických, ekonomických, právnych, ale aj sociálnych a bezpečnostných tém a problémov, pomenovanie možných hrozieb a rizík, ako i hľadanie východísk a riešení na národnej a súčasne aj na nadnárodnej úrovni.

POLITICKÉ ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII

ÚSTAVNOSŤ LEGISLATÍVNEHO PROCESU V DEMOKRATICKOM A PRÁVNOM ŠTÁTE

THE CONSTITUTIONALITY OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN A DEMOCRATIC STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW

Miroslav Čellár*

ABSTRAKT

Pandémia Covid-19 od základov zmenila spôsob nášho života a práce. Prejavilo sa to aj na fungovaní ústavných orgánov. Dodržiavať princípy demokratického a právneho štátu je pre zaistenie stability systému obzvlášť dôležité vo výnimočných situáciách akou bola aj pandémia Covid-19. Súvisia s tým aj princípy právnej istoty a dodržiavanie pravidiel legislatívneho procesu. Inštitút skráteného legislatívneho konania je mimoriadnym nástrojom na riešenie mimoriadnych situácií. Jeho cieľom je umožniť vláde a parlamentu prijímať rýchle rozhodnutia. V období pandémie sme zaznamenali extrémny nárast jeho aplikácie a to aj v prípadoch, kedy to nebolo nevyhnutné. Zneužitie skráteného legislatívneho konania môže viesť k porušeniu viacerých zásad a princípov, na ktorých je postavený náš ústavný systém. Nástrojov, ako sa proti takejto aktivite brániť, je viacero - odmietnutie vládneho návrhu na skrátené legislatívne konanie národnou radou, relatívne veto prezidenta, ale najmä potenciálne rozhodnutie ústavného súdu o rozpore zákona s ústavou z dôvodu nedodržania pravidiel legislatívneho procesu a nová kvalita politickej kultúry.

Kľúčové slová: skrátené legislatívne konanie, legislatívny proces, Národná rada Slovenskej republiky, prezident, ústavný súd

Úvod

Každodenný život spoločnosti je spojený s právom a s právnou reguláciou životných situácií a vzťahov, v ktorých sa človek ocitá. Kvalita právnej regulácie preto zásadným spôsobom ovplyvňuje kvalitu nášho života. Tvorba práva je racionálna a cieľavedomá činnosť kompetentných orgánov, ktorá programovo a premyslene smeruje ku komplexnému vytváraniu stabilného právneho poriadku. Úlohou práva je formálne presne, jasne, jednoducho a jednoznačne vyjadriť oprávnenia a povinnosti účastníkov právnych vzťahov. Stabilita právneho poriadku je *conditio sine qua non*, nemôže však byť prekážkou jeho schopnosti pružne reagovať na vývoj spoločnosti či na výnimočné situácie, ktoré so sebou prinášajú zmenu pomerov a môžu predstavovať legislatívne výzvy.

Legislatívu možno prirovnáť k umeniu či remeslu (Balog, 2019). „*Ius est ars boni et aequi*“, teda právo je umenie dobra a spravodlivosti, povedal **Celsus**. Umenie znamená používanie istých duchovných kvalít a tiež manuálnych zručností pri realizácii diela s cieľom

* Mgr. Mgr. Miroslav Čellár, PhD., odborný asistent, Katedra ústavného práva a teórie práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: miroslav.cellar@umb.sk.

urobiť svet krajším a lepším. To by malo byť cieľom aj legislatívy. Aj v legislatíve je potrebné využívanie duchovných (intelektuálnych) kvalít, ako aj manuálnych zručností (craftmanship) jej tvorcu pri tvorbe diela – právneho predpisu. Tak ako umenie aj právo vyvoláva v ľuďoch emócie. Môžu to byť emócie pozitívne, radosť z tvorivej činnosti a schopností tvorcu právnych predpisov, ktorá zakladá nové oprávnenia jej adresáta, život uľahčuje, zlepšuje či skvalitňuje, alebo emócia negatívna, hnev, odpor, či nepochopenie ak zakladá napr. nové, prísnejšie povinnosti. A nakoniec, aj právo je vyjadrením určitých hodnôt, na ktorých je demokratická spoločnosť postavená.

Problematike tvorby práva sa v slovenskej právnej vede venuje len okrajová pozornosť a to najmä z pohľadu sudcovskej tvorby práva (vyplňanie medzier v zákonoch sudcami pri zabezpečení zásady zákazu odopretia spravodlivosti), nestability právneho poriadku (legislatívnej hyperaktivita a akcelerácia legislatívneho procesu), novelizácie zákonov prostredníctvom nesúvisiacich právnych predpisov (tzv. prílepky) a spájanie vecne nesúvisiacej agendy do jedného zákona, či nadužívania inštitútu skráteného legislatívneho konania.

1 Legislatívny proces a inštitút skráteného legislatívneho konania

Stabilita a dynamika právneho poriadku sú jeho definičnými znakmi. Ani jeden nemôže prevládať nad druhým ale musia sa vzájomne vyvažovať. Legislatíva však nie činnosťou len do dobrého počasia. Práve v čase výnimočnej situácie, ktoré nás za posledných 15 rokov postihli hneď niekoľko krát v podobe finančnej a hospodárskej krízy, následnej energetickej krízy, migračnej krízy, pandémie nekontrolovateľného šírenia nákazlivej ľudskej choroby či vojnového konfliktu za našimi hranicami, je potrebné byť schopný pružne reagovať a prijímať rýchle rozhodnutia. K takýmto krokom by sa však malo pristupovať výnimočne a nikdy nie účelovo.

Prijímanie zákonov formou skráteného legislatívneho konania (SLK) je dlhodobou diskutovanou témou slovenského parlamentarizmu. Skôr, ako sa mu budeme venovať podrobnejšie je potrebné zdôrazniť, že na charakter legislatívneho procesu v Slovenskej republike vplýva niekoľko zásadných skutočností. Po prvé, Slovenská republika (na rozdiel od Poľska, Česka, či Rakúska) disponuje jednokomorovým parlamentom, čo zásadným spôsobom ovplyvňuje priebeh legislatívneho procesu. Charakteristickým znakom bikameralizmu je súhlas obidvoch komôr s prijímanou legislatívou, čo predstavuje akúsi vnútornú deľbu moci v rámci zákonodarnej moci. V slovenskom parlamentarizme takáto vnútorná poistka absentuje. Po druhé, základný zákon štátu – Ústava Slovenskej republiky (na rozdiel od ústavy Poľska, alebo Česka) sa o priebehu legislatívneho procesu zmieňuje len okrajovo čo má zásadný význam pre posudzovanie ústavnosti legislatívneho procesu ústavným súdom. A po tretie, právom legislatívnej iniciatívy v SR disponuje len poslanec (jeden alebo skupina poslancov), výbor národnej rady a vláda. V parlamentnej forme vlády, akou je aj Slovenská republika, je klasické trojdelenie štátnej moci značne modifikované. Vláda, ktorá sa opiera o viac či menej stabilnú väčšinu v parlamente, právomocami relatívne

slabý prezident v pozícii nestranného arbitra avšak s vysokou legitimitou v dôsledku priamej voľby občanmi a samostatne stojaca súdna moc.

Skrátené legislatívne konanie možno definovať ako inštitút, ktorý umožňuje prijať zákon bez dodržania lehôt legislatívneho procesu stanovených ústavou alebo zákonom. Na možnosť prijať zákon v skrátanom legislatívnom konaní odkazuje z okolitých štátov jedine Ústava Poľskej republiky¹. Ústavy Slovenska, Česka, Rakúska ani Maďarska túto možnosť nespomínajú a ich ustanovenia ohľadom legislatívneho procesu sú veľmi obmedzené. Spôsob, akým má byť prijatie zákona v skrátanom konaní realizovaný, väčšinou býva upravený v rokovacích poriadkoch jednotlivých parlamentov. Tie vo všeobecnosti stanovujú subjekty, ako nositeľov práva zákonodarnej iniciatívy, ktoré môžu SLK navrhnúť, materiálne predpoklady jeho vyhlásenia, ako aj lehoty, ktoré môžu byť v legislatívnom procese skrátané, alebo ktoré sa vôbec neuplatňujú.

Právna úprava skrátaného legislatívneho konania v Slovenskej republike nie je zakotvená v ústave, ale v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Podľa § 99 českého zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím rádu Poslanecké snemovny České republiky v znení neskorších predpisov, za mimoriadnych okolností, ak sú zásadným spôsobom ohrozené základné práva a slobody občanov alebo bezpečnosť štátu alebo ak štátu hrozia značné hospodárske škody, vyhlási predseda snemovne na návrh vlády na určitý čas stav legislatívnej núdze, pričom snemovňa môže tento stav zrušiť alebo obmedziť obdobie, na ktoré bol vyhlásený. V stave legislatívnej núdze môže predseda snemovne na žiadosť vlády rozhodnúť, že vládny návrh zákona predložený vládou sa prerokuje v skrátanom konaní. V Slovenskej republike podmienka vyhlásenia stavu legislatívnej núdze neexistuje. Spolu s procesnými predpokladmi (návrh predložený vládou) musia byť však, rovnako ako v Českej republike, splnené aj hmotnoprávne, resp. materiálne predpoklady.

Podľa §89 zákona o rokovacom poriadku za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uzniest' na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona. O skrátanom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona. Rokovací poriadok národnej rady ďalej stanovuje, ktoré z obmedzení sa pri prerokúvaní zákona v SLK nepoužijú.²

¹ Podľa článku 123 Ústavy Poľskej republiky môže len Rada ministrov klasifikovať návrh zákona, ktorý sama schválila, ako naliehavý. Nie všetky návrhy zákonov prijaté Radou ministrov sú oprávnené prejsť zrýchleným konaním v oboch komorách poľského parlamentu. Výnimka sa vzťahuje na daňové zákony, zákony upravujúce voľby prezidenta Poľskej republiky, Sejmu, Senátu a do orgánov miestnych samosprávnych orgánov, ako aj na zákony upravujúce štruktúru a pôsobnosť orgánov verejnej moci a tiež na návrhy zákonníkov. Ústava Poľskej republiky navyše vymedzuje aj lehoty na prerokovanie naliehavých návrhov zákonov. Návrh zákona klasifikovaný ako naliehavý musí Senát prerokovať v lehote 14 dní (miesto 30 dní pri bežnom zákone) a lehota na jeho podpísanie prezidentom republiky je 7 dní (miesto 21 dní pri bežnom zákone)..

² Materiálne predpoklady stavu legislatívnej núdze v Českej republike a skrátaného legislatívneho konania v Slovenskej republike sú takmer totožné. V Poľskej republike sa podľa článku 71 ods. 2 rokovacieho poriadku Sejmu "v prípade, že odôvodnenie takéhoto návrhu zákona (naliehavého, pozn. autora) nie je dostatočné, môže

Prvá podmienka, ktorá musí byť splnená, je existencia mimoriadnej okolnosti. Tá môže byť chápaná ako okolnosť, ktorá nastala náhle, neočakávane a nebolo možné sa na ňu s dostatočným predstihom pripraviť. Môže byť následkom živelných pohrôm (zemetrasenie, záplavy, a pod.) náhlych ekonomických výkyvov (napr. krach na finančných trhoch), ozbrojených konfliktov (povstania, prevraty, vojny, atď.), nekontrolovateľných migračných pohybov a pod.. Druhou podmienkou je, že táto mimoriadna okolnosť môže vyústiť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti. Vyžaduje sa *kauzálny nexus* medzi mimoriadnou okolnosťou a ohrozením základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti. Slovné spojenie „základné ľudské práva“ viedlo niektorých autorov k reštriktívnemu výkladu tohto ustanovenia s ktorým sa nemôžeme stotožniť³. Iným z dôvodov je hrozba značných hospodárskych škôd štátu. Jediným subjektom, ktorý môže požiadať parlament o skrátené legislatívne konanie je vláda SR. Nemusí sa jednať pritom len o vládny návrh zákona. Vláda môže parlament požiadať aby v skrátenom legislatívnom konaní prijal aj poslanecký návrh zákona (prípadne návrh predložený výborom), pokiaľ sú splnené materiálne podmienky skráteného konania.

Vládny návrh zákona pred tým, ako sa dostane do parlamentu, žije svojim vlastným životom. Pravidlá jeho tvorby sú zhrnuté v Legislatívnych pravidlách vlády SR (LPV), ktoré nemajú silu zákona, len uznesenia vlády s odporúčacím charakterom pre jej členov a ostatné ústredné orgány štátnej správy. LPV zdôrazňujú, že cieľom legislatívnych prác je pripraviť za účasti verejnosti a schváliť taký návrh zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

Skrátené legislatívne konanie na úrovni vlády, teda tá fáza legislatívneho procesu, kým sa vládny návrh zákona dostane do parlamentu, v podstate znamená, že predkladateľ návrhu zákona (minister, alebo vedúci ústredného orgánu štátnej správy) nemusí v prípravnej etape legislatívneho procesu absolvovať všetky nevyhnutné kroky, ktoré LPV predpokladajú pri bežnej legislatíve. Materiálne predpoklady SLK sú taktiež formulované odlišne – za mimoriadnu okolnosť považujú už samotné ohrozenie ľudských práv a základných slobôd (nie základných práv) alebo ohrozenie bezpečnosti. SLK sa použije tiež, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie. Subjekt, ktorý návrh zákona vypracoval, nemusí na portály Slov-lex zverejniť predbežnú informáciu, legislatívny zámer, ani samotný návrh zákona nemusí predložiť na pripomienkové konanie. Návrh na vládu putuje rovno z dielne jeho autora. To, čo

ho maršal Sejmu po vyžiadaní stanoviska predsedníctva Sejmu vrátiť Rade ministrov na opravu." V Maďarsku v súlade so stálym príkazom č. 46 ods. 2 Rezolúcie 46/1994 (IX.30.) OGY o Stálom poriadku Parlamentu Maďarskej republiky "*navrhovateľ môže uviesť dôvody naliehavých návrhov v prejave nie dlhšom ako dve minúty v týždni nasledujúcom po týždni predloženia ...*". Ani poľský, ani maďarský rokovací poriadok však nestanovujú konkrétne vecné podmienky pre návrh na skrátený legislatívny postup.

³ Vychádzajúc zo systematiky Ústavy SR tvrdia, že ustanovenie o skrátenom legislatívnom konaní sa týka iba tých práv, ktoré sú uvedené v druhom oddieli druhej hlavy ústavy s názvom „základné ľudské práva a slobody“. Druhý oddiel druhej hlavy ústavy chráni práva vzťahujúce sa na telesnú a duševnú integritu človeka. Neobsahuje však napr. právo na ochranu zdravia. Predpokladať, že prijatie zákona v SLK je prípustné ak štátu hrozia značné hospodárske škody, avšak nie ak jeho obyvateľom síce nehrozí smrť (chránená právom na život), ale „len“ napr. trvalé poškodenie zdravia (ochrana zdravia patrí medzi sociálne práva), môže byť vnímané ako striktný formalizmus vo výklade s možnými vážnymi negatívnymi následkami (Balog, 2019, s.137) (Balog, 2021, s.10).

inokedy trvá týždne až mesiace, je uplatnením skráteného legislatívneho konania možné absolvovať za jeden deň⁴. Návrh zákona po jeho schválení na vláde putuje do Národnej rady Slovenskej republiky.

O návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie prebieha v Národnej rade SR rozprava samostatne pred tým, ako začne rozprava o vlastnom návrhu zákona. V nej sa poslanci vyjadrujú len k dôvodom skráteného konania, teda či sú splnené materiálne podmienky na jeho prijatie. Parlament o danom návrhu rozhodne uznesením. V prípade, že parlament vysloví súhlas so skráteným legislatívnym konaním, niektoré pravidlá a časové limity legislatívneho procesu sa neuplatnia. Dĺžka trvania legislatívneho procesu sa tak z niekoľkých týždňov môže skresť aj na jediný deň.

2 Ústavnoprávne riziká skráteného legislatívneho konania

Skutočnosť, že formu skráteného legislatívneho konania upravujú právne poriadky všetkých okolitých štátov, či už prostredníctvom svojich ústav, alebo rokovacích poriadkov parlamentov je dôkazom toho, že inštitút skráteného legislatívneho konania má svoje opodstatnenie. Štát musí byť schopný vo výnimočných situáciách prijímať rýchle rozhodnutia prostredníctvom ktorých ochráni svojich občanov. Rýchlosť a pružnosť rozhodovania je v tomto prípade najväčším benefitom, ktorý však so sebou nesie viaceré riziká. Zjednodušený proces prijatia zákona formou zrýchlenej procedúry s vylúčením verejnosti môže byť príliš veľkým pokušením pre tých, ktorí vládnu, či už sedia vo vláde, alebo v parlamente. Aj kvôli tomu, aby sa zabránilo svojvôli, sú pre prípad skráteného legislatívneho konania stanovené prísne materiálne podmienky, ktoré musia byť naplnené. Uvádza ich napríklad rokovací poriadok slovenského, ale aj českého parlamentu.

Jedným z rizík ktoré v sebe inštitút skráteného legislatívneho konania prináša je skutočnosť, že v dôsledku časovej tiesne a rýchlosti legislatívnych prác bude prijatá taká právna norma, ktorá bude nedokonalá a ktorá neprispieje k vyváženosti, prehľadnosti a stabilite právneho poriadku Slovenskej republiky. Vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladenie všetkých jeho súčastí. Toto zosúladenie predpokladá taký súlad zákona s právnym poriadkom, že dosahovanie cieľov sledovaných jedným zákonom nebude brániť alebo nesťažovať dosahovanie cieľov sledovaných iným zákonom. Zákonodarca má pri prijímaní zákonov povinnosť voči tretím osobám, a to najmä povinnosť zákonmi chrániť ich adresátov a ústavne súladnými a vnútorne bezrozpornými zákonmi upravovať ich práva a ukladať im povinnosti (Balog, 2020). Rýchlosť prijatia právnej normy môže ísť na úkor jej kvality a viesť k nevedomeniu si následkov jej prijatia. Obchádzanie, nedodržiavanie, alebo iba formálne zachovávanie legislatívnych pravidiel neumožní naplnenie ich zmyslu a významu, ktorým je práve identifikovať možné nedostatky navrhovanej právnej úpravy. Práve

⁴ Ako príklad nám môže poslúžiť Predkladacia správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, predložená na rokovanie vlády 12. februára 2020, podľa ktorej „návrh zákona sa v súlade s čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky bez predošlého prerokovania návrhu zákona s príslušnými orgánmi a inštitúciami v pripomienkovom konaní. Dôvodom je posilnenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa zavedením novej dôchodkovej dávky, ktorým je tzv. trinásť dôchodok.“

na to slúži pripomienkovanie zo strany zainteresovaných subjektov pred doručením návrhu zákona do parlamentu, ako aj rozprava v rámci druhého čítania.

Skrátené legislatívne konanie je v niektorých hraničných situáciách spôsobilé porušovať vybrané princípy demokracie a právneho štátu, ktoré sú základným stavebným prvkom nášho konštitucionalizmu. Sú to napr. princíp legality, princíp právnej istoty, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov, princíp demokratickej legitimacy a vlády obmedzenej väčšiny, princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci, princíp transparentnosti a verejnej kontroly výkonu verejnej moci, princíp pluralizmu a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, princíp kontradiktórnosti legislatívneho konania a pod.

Pri tvorbe práva v materiálnom právnom štáte sa musí rešpektovať princíp legality a princíp právnej istoty. Princíp legality spočíva v presvedčení, že aj orgány verejnej moci sú pri výkone svojich kompetencií viazané ústavou a zákonmi. Úlohou národnej rady je chrániť ústavnosť nielen tým, že samotný obsah zákona bude v súlade sústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými národná rada vyslovila súhlas a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Národná rada chráni ústavnosť aj tým, že v procese prerokovania a schvaľovania návrhu zákona rešpektuje pravidlá vyplývajúce z princípov demokratického a právneho štátu. Spája sa s ním nielen požiadavka všeobecnej platnosti (generality), trvácnosti, stability, racionality a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), ale aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota) (Návrh, 2020). Princíp právnej istoty nezaväzuje iba výkonnú moc a súdnu moc, ale aj zákonodarnú moc. Súčasťou princípu právnej istoty je aj dôvera občanov v právny poriadok a subjekty podieľajúcich sa na normotvorbe. Táto dôvera sa v štádiu tvorby práva vybuduje tým, že verejnosť bude informovaná o zamýšľanej legislatívnej činnosti, procesy prijímania normatívnych právnych aktov budú otvorené, dostupné a transparentné a výsledok zákonodarnej činnosti bude predvídateľný. Napriek nespornej právomoci parlamentu prijímať akúkoľvek právnu úpravu ktorá je v súlade s ústavou, výsledok zákonodarnej činnosti nemôže byť pre jej adresátov nečakaný a prekvapivý.

Princíp právnej istoty plynulo prechádza do princípu transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci. Bez ohľadu na to, či sú splnené materiálne podmienky na prijatie skráteného legislatívneho konania, pri tomto procese vždy dochádza k určitému obmedzeniu verejnosti, ako aj volených zástupcov občanov reprezentujúcich parlamentnú menšinu, riadne sa oboznámiť s návrhom zákona a vykonať k nemu štandardnú odbornú oponentúru vo forme pripomienkového konania, alebo v rámci rozpravy v parlamente.

Demokratický a právny štát je štát, v ktorom právo vo forme ústavy a zákonov zaväzuje nielen jeho adresátov a vykonávateľov, ale aj jeho tvorca. Nikto, ani národná rada ako reprezentant suveréna, nie je vyňatý spod povinnosti dodržiavať pri svojej činnosti ústavu a zákony. Má síce právomoc ich postupom súladným s ústavou a zákonmi meniť, ale kým sa tak nestane, musí ich rešpektovať (Tamtiež). K porušeniu princípu zvrchovanosti ústavy a zákonov dochádza vtedy, keď zákonodarca svojím postupom sám seba vyjme spod pôsobnosti ústavy a zákona. K porušeniu princípu demokratickej legitimacy a zákazu svojvôle a zneužitia moci dochádza vtedy, keď je inštitút skráteného legislatívneho konania schválený

bez toho, aby boli splnené materiálne podmienky stanovené v čl. 89 zákona o rokovacom poriadku. Pokiaľ prijatie zákona zrýchlenou formou nie je vo vládnom návrhu dostatočne a relevantne zdôvodnené, je to prejav svojvôle parlamentnej väčšiny a potlačenie ústavných práv parlamentnej menšiny – opozície.

Princíp pluralizmu a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti môže byť ohrozený skutočnosťou, že upustením od riadneho legislatívneho procesu (najmä pokiaľ sa tak deje v rozpore so zákonom) parlamentná väčšina znemožňuje predstaviteľom parlamentnej menšiny v plnej miere realizovať ich ústavné práva vyplývajúce im z funkcie poslancov, ktoré by mohli realizovať v priebehu riadneho legislatívneho procesu (napr. rešpektovaním časového priestoru medzi prvým a druhým čítaním na oboznámenie sa s návrhom zákona, jeho prerokovanie vo výboroch, priestor na pozmeňovacie návrhy a pod.). Parlamentná väčšina si v prípade skráteného legislatívneho konania presadí svoju vôľu, pretože má na to väčšinu. Parlamentná menšina ostáva nevypočutá, pretože na jej vypočutie a realizáciu jej práv skrátené legislatívne konanie neposkytuje dostatočný priestor.

3 Využívanie skráteného legislatívneho konania počas 8. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky

Posledné parlamentné voľby sa v Slovenskej republike konali 29. februára 2020, v čase začínajúcej prvej vlny pandémie koronavírusu. Prezidentka **Zuzana Čaputová** novú vládu vymenovala 21. marca 2020 a parlament jej vyslovil dôveru 30. apríla 2020. Na začiatku volebného obdobia mala vládna koalícia v parlamente 95 poslancov a mala teda aj ústavnú (trojpäťtinovú) väčšinu. Prevažná časť 8. volebného obdobia teda kopírovala obdobie mimoriadnej situácie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby, ktorá si vyžadovala prijímanie okamžitých rozhodnutí.

Skrátené legislatívne konanie je inštitút, ktorý by sa mal používať ojedinele, v prípade existencie mimoriadnej okolnosti. Pri porovnaní štyroch posledných volebných období od roku 2006 zisťujeme, že práve posledné volebné obdobie zažívala Slovenská republika prudký nárast využívania tohto inštitútu. Počet predložených vládnych návrhov na skrátené legislatívne konanie bol nasledovný:

- 4. volebné obdobie	2006 - 2010	4 roky	55 návrhov na SLK
- 5. volebné obdobie	2010 - 2012	2 roky	28 návrhov na SLK
- 6. volebné obdobie	2012 – 2016	4 roky	28 návrhov na SLK
- 7. volebné obdobie	2016 – 2020	4 roky	31 návrhov na SLK
- 8. volebné obdobie	2020 – marec 2022	2 roky	90 návrhov na SLK ⁵ .

Počas 6. a 7. volebného obdobia, teda v časoch relatívneho pokoja a stability, pokiaľ nerátame migračnú krízu ktorá kulminovala v roku 2015, bol počet vládnych návrhov na skrátené legislatívne konanie takmer identický. Pokiaľ v spomínaných volebných obdobiach to bolo 28 a 31 návrhov v priebehu štyroch rokov, prvé dva roky 8. volebného obdobia tento počet dosiahol číslo 90.

⁵ Národná rada Slovenskej republiky, *Návrhy predložené do Národnej rady Slovenskej republiky*.

Je prirodzené, že v čase pandémie šíriacej sa nákazlivej ľudskej choroby musia byť vláda a parlament schopné prijímať rýchle rozhodnutia a chrániť tak životy, zdravie alebo majetok ľudí. Práve pandémia Covid-19 v konečnom dôsledku potvrdila potrebu mať v právnom poriadku inštitút skráteného legislatívneho konania a byť tak schopný pružne reagovať na všetky zmeny a výzvy, ktoré život so sebou prináša. Naďalej však ostáva dôležité, aby sa tento inštitút ani pod rúškom pandémie nezneužíval. V čase pandémie mnohí vyslovili presvedčenie, že formulácia "pretože covid" nemôže byť univerzálne akceptovateľným dôvodom na prijímanie zákonov v skrátenom legislatívnom konaní.

Materiálne predpoklady použitia SLK definuje rokovací poriadok Národnej rady Slovenskej republiky. Základnou podmienkou je existencia mimoriadnej okolnosti. Je povinnosťou vlády predložiť do parlamentu taký návrh na skrátené legislatívne konanie, ktorý dostatočným a relevantným spôsobom zdôvodní použitie tohto inštitútu a preukáže existenciu mimoriadnej okolnosti a ktorej nebudú pochybnosti. Väčšina návrhov na skrátené legislatívne konanie v priebehu prvých 24 mesiacov v rámci 8. volebného obdobia národnej rady takéto relevantné dôvody obsahovala. Išlo o zavedenie opatrení na zabránenie nekontrolovateľného šírenia nebezpečnej nákazlivej choroby, ale napríklad aj o nevyhnutnú úpravu legislatívy v oblasti školstva súvisiacu so zavedením dištančného vzdelávania, či zmeny v úprave pracovnoprávných vzťahov. Vláda však neodolala pokušeniu predložiť návrh na skrátené legislatívne konanie aj v takom prípade, kedy predpoklady stanovené rokovacím poriadkom národnej rady neboli splnené. Ako príklad môžeme uviesť novelu zákona o diaľničnej známke, ktorá predĺžila možnosť uložiť pokutu za porušenie povinnosti kúpiť si diaľničnú známku zo 6 mesiacov na 2 roky, alebo zmena zákona o sudcoch a prísediach, ktorá riešila zloženie hodnotiacich komisií, hoci v tomto prípade sme presvedčení že šlo len o zanedbanie povinnosti ministerstva spravodlivosti vyriešiť spomínané zmeny v riadnom legislatívnom procese. A posledný príklad, zákon o cudzincoch, ktorý na poslednú chvíľu upravoval podmienky pre pobyt občanov Spojeného kráľovstva v súvislosti s brexitom po skončení prechodného obdobia, teda po 1. januári 2021, kde nebola nijaká naliehavá situácia lebo o tejto povinnosti kompetentní vedeli už od roku 2019.

Na nadmerné a nedôvodné používanie skráteného legislatívneho konania počas pandémie Covid-19 poukazovala opozícia, prezident, advokáti, akademická obec, tretí sektor i médiá. Sľuby novej vlády o novej politickej kultúre sa nesplnili. Podpredseda vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie **Š. Holý** ubezpečil prezidentku **Z. Čaputovú** na ich prvom stretnutí ešte v máji 2020, že inštitút skráteného legislatívneho konania bude vláda využívať len v mimoriadnych prípadoch (Webnoviny.sk, 2022). Hlava štátu aktívne vstupovala do legislatívneho procesu a viac krát využila svoje právo vrátiť návrh zákona do parlamentu (suspenzívne veto) z dôvodu, že neboli splnené materiálne podmienky na skrátené legislatívne konanie. Túto právomoc úspešne uplatnila pri spomínanej novele zákona o diaľničnej známke, kedy poslanci námietku prezidentky akceptovali a novelu nakoniec prijali v riadnom legislatívnom procese. Príkladov zneužitia tohto inštitútu však bolo (a stále je) viacero. „Napríklad odvolanie Viery Tomanovej ako komisárky pre deti. Skutočne si nemyslím, že pozícia Viery Tomanovej nejakým spôsobom ohrozovala štátny rozpočet, poprípade ľudské práva a občianske slobody,“ upozornil **Radoslav Štefančík**, politológ z Ekonomickej univerzity v Bratislave (Spravy.rtvs.sk, 2022).

4 Možnosti obmedzenia využívania skráteného legislatívneho konania

Negatívnym prvkom slovenského parlamentarizmu je nadmerné a neodôvodnené využívanie skráteného legislatívneho konania. Takéto konanie je v rozpore so zákonom o rokovacom poriadku národnej rady, napriek tomu je pomerne časté. Sme presvedčení, že nedodržiavaním pravidiel legislatívneho procesu, ktoré hraničí s prejavom svojvôle, dochádza v niektorých prípadoch k porušeniu zásad demokratického a právneho štátu. Na základe skúseností z posledných mesiacov a rokov vyvstáva otázka, ako bojovať proti zneužívaniu skráteného legislatívneho konania. Vidíme štyri možné spôsoby - sebaochrana parlamentu, relatívne veto prezidenta, ochrana legislatívneho postupu ústavným súdom, alebo zlepšenie politickej kultúry.

4.1 Sebaochrana zo strany Národnej rady Slovenskej republiky

Táto možnosť vychádza z veľmi jednoduchého myšlienkového konštruktu – pokiaľ vláda predloží návrh do národnej rady, aby bol zákon prijatý v skrátenom legislatívnom konaní, pričom takýto návrh nie je z jej strany dostatočne zdôvodnený a v parlamente existujú minimálne pochybnosti o zákonnosti použitia skráteného konania, teda či existuje mimoriadna okolnosť a či sú základné ľudské práva alebo bezpečnosť štátu skutočne ohrozené, alebo či hrozia štátu značné hospodárske škody, parlament návrh vlády na skrátené legislatívne konanie odmietne a zákon prerokuje v riadnom legislatívnom procese. Parlament by sa nemal uspokojiť s jednoduchým konštatovaním zo strany vlády, že navrhuje SLK z vybraných dôvodov, ale dané dôvody musia byť náležite rozvinuté - aká mimoriadna okolnosť nastala, ktoré základné ľudské práva a slobody sú ohrozené a akým spôsobom, prípadne ako je ohrozená bezpečnosť štátu, alebo aké značné materiálne škody štátu hrozia.

Takýto krok zo strany parlamentu by vyriešil len tú časť problému, ktorá nastáva po doručení návrhu zákona na pôdu zákonodarného orgánu. Skrátenému schvaľovaniu návrhu zákona vo fáze tvorby právneho predpisu pred jeho schvaľovaním vo vláde môže zabrániť len samotná vláda tým, že nebude akceptovať proces, akým bol návrh zákona vypracovaný, prípadne ako je tento proces zdôvodnený a návrh vláda neschváli. Tvorba návrhu zákona ako aj celý proces, ktorým prebehne kým sa návrh zákona dostane na rokovanie vlády (teda tvorba predbežnej informácie, jej zverejnenie na portáli Slov-lex s možnosťou vznesenia pripomienok, zverejnenie samotného návrhu zákona v medzirezortnom pripomienkovom konaní) je v plnej dispozícii predkladateľa, teda príslušného ministra ale vedúceho ústredného orgánu štátnej správy. Je na jeho zvážení, či využije príslušné ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov a legislatívnych pravidiel vlády, ktoré takýto postup umožňujú. Takýto postup by však mal na rokovaní vlády predkladateľ náležite zdôvodniť. Schválením návrhu zákona vládou totiž jej členovia súhlasia s hmotnoprávnymi ustanoveniami návrhu zákona, ale aj s priebehom jeho tvorby, čiže jeho procesnou stránkou. Ani kolegiálna a dobré vzťahy medzi členmi vlády by nemali stačiť na to, aby sa napr. v predkladacej správe k návrhu zákona len veľmi flagrantne konštatovalo, že „*návrh zákona sa v súlade s § 27 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej*

republiky predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky bez predošlého prerokovania návrhu zákona s príslušnými orgánmi a inštitúciami v pripomienkovom konaní.“ (Predkladacia správa, 2021).

Možnosť, že parlament odmietne návrh vlády na skrátené legislatívne konanie, je viac teoretická, ako reálne možná. Je to v dôsledku novej geometrie moci, s ktorou sa v parlamentných demokraciách stretávame. Klasické učenie o deľbe moci v štáte vychádza z tradičného delenia podľa **Ch. L. Montesquieuho** na zákonodárnu, výkonnú a súdnu. Trojdelenie štátnej moci v podmienkach Slovenskej republiky je zaužívané a bolo potvrdené mnohými rozhodnutiami Ústavného súdu SR. V parlamentnej forme vlády sa však skôr uplatňuje dvojdelenie štátnej moci (binárne/úsečkové) nakoľko zákonodarná moc a výkonná v určitom zmysle splývajú do verejnopolitickej moci, oproti ktorej stojí moc ochrany práva – súdna moc. Klasický parlamentarizmus taktiež charakterizuje skôr dvojdelenie moci (parlament a jeho výbor „kabinet“ na strane jednej, súdna moc na strane druhej) v podmienkach Slovenskej republiky je toto garde skôr obrátené. Existuje tu vláda a jej schvaľovací orgán parlament. Pokiaľ sa vláda v parlamente opiera o viac či menej stabilnú väčšinu, málokedy sa stáva, že by v parlamente jej návrhy neprešli. Koaliční poslanci sú ako hlasovacie stroje, ktoré schvália všetko, čo lídri politických strán prevažne sediaci vo vláde predložia. Kontrolu vlády vykonáva *de facto* jedine opozícia, ktorej hlas je v prípade SLK prehlušený hlasmi koaličných poslancov (Čellár, 2020).

4.2 Veto prezidenta republiky

Ďalšou z možností, ako chrániť čistotu legislatívneho procesu je aktívne zapájanie sa prezidenta SR prostredníctvom vetovania zákonov, ktoré mu pošle na podpis predseda národnej rady. Podľa čl. 102 ods. 1 pís. h) Ústavy Slovenskej republiky môže prezident vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky zákon s pripomienkami do 15 dní od doručenia schváleného zákona. Veto prezidenta má však len suspenzívny charakter. Vrátený zákon prerokuje parlament (rozprava sa týka iba pripomienok prezidenta) a následne ho musí schváliť kvalifikovanou väčšinou – nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov, bez ohľadu na to, či pripomienky prezidenta akceptuje, alebo nie.

Hoci má veto prezidenta len suspenzívny charakter, nemožno povedať, že by bolo zbytočné. Cieľom prezidentky **Z. Čaputovej** je po skúsenostiach z konca 7. volebné obdobia chrániť čistotu legislatívneho procesu. Práve tento dôvod ju viedol k tomu, aby do Národnej rady SR vrátila už spomínanú novelu zákona o diaľničnej známke z februára 2021. Vo svojom zdôvodnení uviedla, že skrátené legislatívne konanie významne zasahuje do ústavného princípu demokratického a právneho štátu a z neho vyplývajúcich demokratických požiadaviek v procese prijímania zákonov a preto sa má uplatňovať len výnimočne a len v prípade, ak sú splnené podmienky ustanovené príslušným zákonom. Ďalej uviedla, že „... *na uskutočnenie skráteného legislatívneho konania musí byť splnená základná podmienka, a to existencia mimoriadnej okolnosti Mimoriadnou okolnosťou je len taká okolnosť, ktorá nie je výsledkom obvyklého chodu udalostí, a teda nastala náhle, nečakane, a nebolo sa možné na ňu vopred pripraviť.*“ (Vrátený zákon, 2021). Stotožňujeme sa s názorom prezidentky, že splnenie tejto podmienky musí navrhovateľ zákona riadne odôvodniť, len tak je totiž toto

rozhodnutie následne preskúmateľné z hľadiska jeho zákonnosti. Tiež musí zdôvodniť, že ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, bezpečnosti štátu, či vznik značných materiálnych škôd sú bezprostredné (*kauzálny nexus*) a napokon aj to, že predkladaným návrhom zákona je možné tejto hrozbe účinne zamedziť, alebo aspoň znížiť jej negatívny účinok. Dôvody pre skrátené legislatívne konanie uvádzané vládou v jej návrhu nepovažovala prezidentka za mimoriadne okolnosti, pretože negatívne následky predchádzajúcej novely predmetného zákona boli známe už od augusta 2020 a napriek tomu neboli až do februára 2021 vyriešené zmenou zákona v rámci riadneho legislatívneho procesu.

O tom, že v prípade prezidentovho veta sa nejedná len o formálnu možnosť, ako chrániť legislatívny proces zo strany prezidenta SR svedčí skutočnosť, že poslanci Národnej rady SR akceptovali pripomienky prezidentky SR a zákon bol nakoniec prerokovaný a schválený v riadnom legislatívnom procese.

4.3 Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade zákona s ústavou z procesných dôvodov

Ako už bolo uvedené, legislatívny proces ani skrátené legislatívne konanie nie sú upravené v Ústave SR, ale len vo všeobecnom zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Ústavný súd spravidla rozhoduje o súlade zákona s ústavou z hľadiska jeho obsahu, nie procesu jeho prijímania - teda legislatívneho procesu. Ak však dôjde k porušeniu legislatívneho procesu tým, že skrátené legislatívne konanie bolo navrhnuté a prijaté ako prejav svojvôle, teda arbitrárne rozhodnutie, môže tým dôjsť k porušeniu ústavných princípov demokratického právneho štátu, v ktorom štátne orgány môžu konať výlučne na základe ústavy, v jej medziach a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky mali už viacero možností vyjadriť sa a rozhodnúť, či zákon môže byť protiústavný z dôvodu absencie zákonnosti legislatívneho procesu. Ústavný súd však doposiaľ takéto rozhodnutie nespravil. Spočiatku sa vo svojich rozhodnutiach riadil doktrínou sebaobmedzenia ústavného súdu a minimalizácie zásahov do legislatívneho procesu. Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona bolo podľa názoru ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona ako o celku. Ak počas tohto hlasovania došlo k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, bolo potrebné vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa názoru ústavného súdu dochádzalo ku konvalidácii všetkých procesných chýb (PL. ÚS 08/2003, 2003).

Ústavný súd si otázku, či v prípade, kedy je zákon vyhlásený bez dodržiavania pravidiel legitímnej tvorby právnych predpisov možno hovoriť o zákone spĺňajúcom požiadavky demokratického právneho štátu, opätovne položil v roku 2016. Zároveň ako pozoruhodnú zhodnotil tú skutočnosť, že dovtedy na túto otázku ešte plnohodnotne nemal možnosť odpovedať. V dichotomickom súboji medzi doktrínou sebaobmedzenia ústavného súdu a sudcovským aktivizmom sa ústavný súd v roku 2016 opätovne priklonil k zdržanlivosti pri kontrole súladu právnych predpisov, zvlášť v súvislosti s preskúmaním

ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona národnou radou (PL. ÚS 17/2014, 2016).

Z nášho pohľadu k doteraz najfla grantnejšiemu zneužitiu SLK došlo v Národnej rade Slovenskej republiky vo februári 2020, kedy len štyri dni pred konaním parlamentných volieb poslanci v priebehu jedného dňa schválili návrh vlády na skrátené legislatívne konanie ako aj samotný návrh zákona, ktorým sa zavádzal 13. starobný dôchodok. Jedinou mimoriadnou okolnosťou, ktorá v tom čase hrozila, boli práve parlamentné voľby, ktorých výsledok sa snažila parlamentná väčšina takto na poslednú chvíľu ovplyvniť. Neboli ohrozené žiadne ľudské práva, štátu nehrozili vážne hospodárske škody, nebola ani ohrozená bezpečnosť. Prezidentka republiky sa v tomto prípade rozhodla nepoužiť veto, nakoľko toto by malo charakter absolútneho a nie relatívneho veta, ako to ústava a deľba moci v SR predpokladajú. Neexistovala by totiž už možnosť parlamentu prelomiť veto prezidenta a prezident by definitívne rozhodol že dôchodcovia 13. dôchodok nedostanú. Prezidentka navyše neprekážal obsah samotného zákona, hoci poukázala, že vládna koalícia mala štyri roky na to, aby zákon prijala, ale legislatívny postup (Návrh, 2020). Obrátila sa preto na ústavný súd, aby ten rozhodol, že v tomto prípade došlo k tak zjavnému a závažnému porušeniu zákonnosti legislatívneho procesu a zneužitiu skráteného legislatívneho konania, že došlo k porušeniu viacerých zásad demokratického a právneho štátu a aby tento zákon vyhlásil za protiústavný. Ústavný súd podanie prijal na ďalšie konanie, vo veci však nerozhodol. Skôr ako ústavný súd vyjadril svoj názor, nová vládna väčšina v parlamente zrušila 13. dôchodok a ústavný súd preto konanie o návrhu prezidentky zastavil.

Spoločná historická skúsenosť medzi Slovenskou republikou a Českou republikou sa prejavuje aj v podobnosti našich ústav a rovnako rozhodovacej činnosti ústavných súdov. V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky sú často krát citované rozhodnutia českých kolegov. Ústavný súd Českej republiky však k rozhodnutiu, na základe ktorého konštatoval protiústavnosť zákona v dôsledku svojvoľného zneužitie stavu legislatívnej núdze pri jeho prijímaní, dospel už v roku 2011. Ústavný súd Slovenskej republiky k dnešnému dňu nie. Nie je to preto, že by bol legislatívny proces u nás kvalitnejší. Ústavný súd zotrúva na pozícii, že pre výrok o nesúlade zákona s ústavou kvôli porušeniu pravidiel zákonodarného procesu musí nastať situácia, že už samotné porušenie legislatívnej procedúry má priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona, a to najmä ako dôsledok hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu národnou radou.

4.4 Zmeny v politickej kultúre

Poslednú z možností by sme mohli zahrnúť pod pojem politická kultúra. Hoci sa nejedná o pojem právny, vzťah práva a politiky, najmä ústavného práva, je veľmi blízky. Právo a politika sú úzko prepojené. Aj ústavný právnik sa často zaoberajú tým, čo by sme mohli nazvať politickou kultúrou, alebo kultúrou v politike. Je veľmi lákavé prijímať rozhodnutia v štáte bez toho, aby vás niekto pri tom kontroloval. Je to rýchle a pohodlné, no často na úkor kvality. Jednotlivé kroky legislatívneho procesu majú svoj význam. Základným cieľom kvalitného legislatívneho procesu je prijímať zákony za účasti verejnosti a potvrdiť tým princíp právnej istoty a predvídateľností v práve. Dodržiavanie politickej kultúry v

politike je ako keď sa v športe hrá *fair play*. Politici dodržiavajú pravidlá hry, neobchádzajú ustanovenia zákona ani neohýbajú zákony tak, ako im to momentálne vyhovuje, a konajú v súlade s ústavou a v medziach a spôsobom stanoveným zákonom. Politici sa musia naučiť žiť s ústavou a v jej medziach. Nie meniť pravidlá hry vždy, keď to potrebujú. Pokiaľ sa vláda spolieha na väčšinu v parlamente a ak neexistujú dôvody pre prijatie zákona v skrátenom legislatívnom konaní, je to v konečnom dôsledku len snaha, ako vylúčiť z diskusie a spolurozhodovania parlamentnú menšinu a verejnosť. Hoci je to nástroj v súlade s právnym poriadkom, je určený len pre objektívne mimoriadne udalosti, nie ako nástroj zneužitia moci.

Zoznam bibliografických odkazov

BALOG, B. 2019. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 173 s. ISBN 978-80-8168-931-4.

BALOG, B. 2020. Legislatívne pravidlá a ich ochrana. In: *Právny obzor*, 103, 2020, č. 5, s. 343 - 356. ISSN 0032-6984

BALOG, B. 2021. Ochrana základných práv v skrátenom legislatívnom konaní. In: *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2021. 111 s. ISBN 978-80-7160-603-1.

ČELLÁR, M. 2020. *Aplikácia zásad teórie delby štátnej moci v politickom systéme Slovenskej republiky*. Univerzita Mateja Bela, 2020, 155 s. ISBN???

Expresné schvaľovanie zákonov sa stalo štandardom. Odborníci varujú pred zneužívaním, [online] Spravy.rtvsk.sk [cit.10.10.2022] Dostupné na internete: <<https://spravy.rtvsk.sk/2022/01/skratene-legislativne-konania-sa-zneuzivaju-upozornuju-odbornici/>>

Legislatívne pravidlá vlády

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, spisová značka PL. ÚS 08/2003

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, spisová značka PL. ÚS 17/2014

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Bratislava. 2. apríla 2020. Číslo: 2733-2020-KPSR

Návrhy predložené do Národnej rady Slovenskej republiky. [online] [cit.10.10.2022] Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/?sid=zakony/prehľad/predlozene>>

Predkladacia správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. 2020.

Predkladacia správa k návrhu zákona ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti s druhou vlnou pandémie ochorenia COVID-19. 2021

Rezolúcia 46/1994 (IX.30.) OGY o Stálom poriadku Parlamentu Maďarskej republiky

Skrátené legislatívne konanie využije vláda len v mimoriadnych prípadoch, tvrdí vicepremiér Holý. [online] Webnoviny. [cit.10.10.2022] Dostupné na internete:

<<https://www.webnoviny.sk/skratene-legislativne-konanie-vyuzije-vlada-len-v-mimoriadnych-pripadoch-tvrdi-vicepremier-holy/>>

Stály poriadok Sejmu Poľskej republiky

Ústava Českej republiky

Ústava Poľskej republiky

Ústava Rakúskej republiky

Ústava Slovenskej republiky

Vrátený zákon. Zákon z 24. februára 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [online][cit.10.10.2022] Dostupné na internete: <<https://www.prezident.sk/page/podpisane-a-vratene-zakony/>>

Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím rádu Poslanecké snemovny České republiky

ROZHODOVANIE PRI KONFLIKTE ZÁUJMOV

CONFLICT OF INTEREST DECISION-MAKING

Stanislav Konečný*

ABSTRAKT

Rozhodovanie v konfliktných situáciách sa v praxi verejnej politiky spája najčastejšie s konfliktami záujmov. Pri ich rozhodovaní je potrebné v prvom rade overiť či ide o legitímne nadindividuálne (skupinové) záujmy, nakoľko niekedy je táto legitimita otázna a môže ísť v skutočnosti len o záujem jednotlivca. Rôzne typy individuálnych záujmov sa legitímne kolektivizujú podľa rôznych kritérií. Pokiaľ ide o záujmy legitímne, môže ísť o konflikt medzi vertikálne diferencovanými nositeľmi týchto záujmov. Ani tu však samotná vyššia hierarchická pozícia jedného z nositeľov nemusí znamenať uprednostnenie jeho legitímneho záujmu. Podobne ako v prípade horizontálne situovaného konfliktu je rozhodujúca obsahová stránka, keď záujmy s väčšou mierou substanciality by mali mať preferenciu pred inými: záujmy, ktoré sa už na individuálnej úrovni týkajú takých hodnôt akými je ľudský život, zdravie a pod. musia mať preferenciu pred záujmami, ktoré majú charakter ekonomický a pod., a tie pred záujmami na úrovni bežných krátkodobých záujmov. Ukazuje sa byť zrejším, že práve miera substanciality legitímnych kolektivizovaných nadindividuálnych záujmov je prioritným kritériom pre hodnotenie preferencií pri rozhodovaní v konflikte verejných záujmov pred jednoduchým preferovaním legitímnych nadindividuálnych záujmov len podľa pozície ich nositeľov vo vertikálnej hierarchii.

Kľúčové slová: konflikt záujmov, záujmy individuálne, záujmy nadindividuálne, záujmy hierarchické, substancialita záujmov

Úvod

Rozhodovanie je takou prirodzenou súčasťou ľudského života, že si niekedy ani neuvedomujeme jeho dôležitosť ale i zložitosť. Intenzívne vstupuje do nášho života buď v kritických situáciách bežného života, alebo keď sa stane súčasťou nášho profesionálneho života. Význam rozhodovania narastá s vyššou hierarchickou úrovňou riadenia a s dlhším časovým horizontom platností rozhodnutí a chybné strategické rozhodnutia na najvyšších stupňoch riadenia môžu mať pre prax katastrofické následky. Náročnosť rozhodovania pritom spočíva aj v tom, že až budúcnosť väčšinou ukáže, či bolo rozhodnutie správne, resp. do akej miery bolo správne.

Teória rozhodovania pritom rozlišuje dva základné typy rozhodovacích situácií: nekonfliktnú rozhodovaciu situáciu (keď ide o rozhodovanie s jedným účastníkom) a konfliktnú rozhodovaciu situáciu (s konečným počtom účastníkov) (Bednár, 2015, s. 5).

* Doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA. pôsobí ako docent na Katedre verejnej politiky a teórie verejnej správy na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika, Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika, e-mail: stanislav.konecny@upjs.sk.

1 Konflikt záujmov

Vo verejnej politike sa stretávame častejšie práve s konfliktnými rozhodovacími situáciami pri strete záujmov. Osobitne zložitá je rozhodovanie, keď ide o stret záujmov, ktoré sa deklarujú ako verejné, s čím sa bežne stretávame napríklad pri rôznych petíciách. V skutočnosti veľmi často ide len o záujmy skupinové a problémom je už preskúmanie toho, či ide o legitímne skupinové záujmy a nie len o individuálne záujmy, kryté náhodnými podpismi petitentov. Dokonca aj predpokladaná legitimacy, keď za takto prezentovaným skupinovým záujmom stojí legálne občianske združenie, nemusí byť dostatočne jednoznačná. Základom pre správne rozhodovanie je pritom verifikácia legitimacy už takéhoto východiskového skupinového záujmu, k čomu majú decízne orgány k dispozícii rôzne techniky (anketa, poslanecký prieskum a pod.).

Zložitejšia situácia nastáva, ak sa dostanú do konfliktu legitímne skupinové záujmy.

Môže ísť pritom o vzťah vertikálny - keď ide napríklad o konflikt medzi európskym verejným záujmom a záujmom niektorého európskeho štátu, medzi verejným záujmom štátu a regiónu či mesta a pod. V tradíciách politologických prístupov ešte v 70. rokoch prevažoval prístup „zhora nadol“ (*top-down*), ktorého nedostatkom je práve to, že ciele politiky sú stanovované bez konzultácie s nižšími úrovňami implementácie a následne chýba konsenzus pre dosiahnutie tohto cieľa. *„Tlak individuálnych a skupinových záujmov často limituje predpokladanú racionalitu v správaní aktérov“* (Malíková 2003. s. 55). Od polovice 70. rokov a to aj v súvislosti s rozvojom empirických výskumov, smerujúcich vývoj do priestoru verejnej politiky sa začal postupne presadzovať súbežne prístup „zdola nahor“ (*bottom-up*), pri ktorom lokálni aktéri často potláčajú centrálné plánované ciele a presadzujú svoje vlastné záujmy. Od konca 80. rokov sa navrhuje snaha o kombinovanie oboch prístupov, pri ktorom implementácia zahŕňa tak cieľový stav ako aj proces jeho dosahovania (Paterová – Veselý – Kalous – Nekola 2007, s. 316 - 317).

Nie vždy však existuje na oboch stranách k dostatku ústretovosti pre proces takéhoto konsenzuálneho riešenia a je potrebné rozhodovať meritórne a aj mocensky - a otázkou je, podľa akých kritérií. Sú známe príklady, keď zámery európskej energetickej a environmentálnej politiky, premietnuté aj do koncepčných i legislatívnych nástrojov Slovenskej republiky, týkajúcich sa napríklad rozvíjania alternatívnych zdrojov energií (malých vodných elektrární, veterných elektrární, bioplynu a pod.) sú blokované miestnymi referendumami, petíciami občianskych združení a pod. Argumentácia týchto odporcov sa pritom opiera o legitímne záujmy rôznych hierarchických úrovní - od záujmov vodákov, ktorým malá priehrada "pokazí" ich šport, cez rybárov, ktorí upozorňujú na problémy neresiacich sa rýb, až po majiteľov nehnuteľností, ktoré môžu byť znehodnotené v dôsledku vzostupu hladiny spodných vôd (a majetkové práva sú chránené ústavou). Pokiaľ by v takomto spore rozhodoval súdny orgán, má možnosť vykonať tzv. test proporcionality, ktorý zahŕňa aj subtest primeranosti, pri ktorom sa skúma, či skúmaný záujem je v spravodlivej rovnováhe s možnými inými (oprávnenými) záujmami (Krošlák 2016, s. 286 - 288).

Iné je to, ak rozhodnutie je na pleciah iných orgánov verejnej moci - či už volených orgánov alebo orgánov výkonných, resp. menovaných. V praxi sa podsúva ako „prirodzený“ spôsob riešenia usporiadanie verejných záujmov podľa ich miesta v hierarchii záujmov, čiže

akési „automatické“ podriaďovanie hierarchicky nižších záujmov záujmom hierarchicky vyšším. Je to pochopiteľný prístup, pretože hierarchicky vyššie záujmy sú obsahovo širšie, univerzálnejšie – na druhej strane však treba brať do úvahy, že aj verejné záujmy nižších hierarchických úrovní sú legitímne a vyjadrujú často relevantné kolektivizované základné životné významných (aj keď možno nie početných) kolektív. Známy je príklad poľskej kandidatúry na organizovanie zimnej olympiády v roku 2022, ktorá mala celoštátnu podporu zo strany vlády i celoštátnych športových organizácií, ale ktorá bola napokon stiahnutá pre zamietavé referendum, v ktorom sa v máji 2014 70 % obyvateľov mesta Krakov ako navrhovaného olympijského mesta, vyslovilo proti.

Už tu vidíme, že legitímny záujem menšej kolektivity na ochrane svojich podmienok života dostal prednosť pred legitímnymi politickými a prípadne aj ekonomickými záujmami väčšej (širšej) kolektivity. Ukazuje sa, že určitá hierarchia záujmov je dôležitejším kritériom ako prostá veľkosť kolektivity, resp. jej vyšší ranking v hierarchickej štruktúre. Toto je tiež známy problém katalánskeho referenda z roku 2017, ktoré znamenalo len input legitimizáciu záujmu obyvateľov tohto autonómneho spoločenstva o štátnu zvrchovanosť. Otázkou by bolo nastavenie mechanizmu output legitimizácie napríklad celošpanielskym referendom a otázkou kvóra, ktoré by bolo v tomto referende potrebné na preukázanie dostatočnej output legitimizácie katalánskej požiadavky. Podobne by bolo možné analyzovať napríklad aj plebiscity na československo-poľskom pohraničí v roku 1920.

2 Hierarchia záujmov

Hierarchia záujmov, s ktorými sa tu stretávame, sa tak trochu prekvapujúco odvíja už od úrovne *individuálnych záujmov* (Konečný 2021b, s. 23-26). Tu je potrebné rozlišovať z hľadiska rôznej miery substanciality

- *záujmy osobné*, ktoré súvisia s takými základnými životnými parametrami, ako je život, zdravie, etnicita a pod., čiže to čo sociológovia nazývajú vrodenný status a psychológovia ako záujmy trvalé, ktoré nie sú v princípe vôľovo podmienené, majú prirodzenoprávny charakter a zrieknutie sa ich môže mať až patologický charakter, etika ich považuje za predmet ochrany ľudskej dôstojnosti a sú základom celého radu ľudských práv z tzv. prvej generácie (právo na život, právo na ochranu ľudskej dôstojnosti a pod.);
- *záujmy súkromné*, ktoré súvisia s takými charakteristikami, ktoré sú sociologicky vnímané ako získaný status a psychologicky ako záujmy stále; ich získanie je spravidla spojené s významným a dlhodobým vôľovým úsilím a zrieknutie sa ich je síce možné ale skôr výnimočné, pretože zabezpečujú základné existenčné podmienky života jednotlivca, akými sú jeho majetok, vzdelanie a pod.; majú pozitívnoprávny základ, z hľadiska etiky spoluvytvárajú podmienky individuálnej dôstojnosti (dôstojné životné podmienky a pod.) a spadajú buď do prvej (právo na vlastníctvo, právo na vzdelanie a pod.) alebo druhej generácie ľudských práv (všeobecne hospodárske práva);
- *ostatné individuálne záujmy*, ktoré majú psychologicky vzaté prechodný charakter, spravidla život človeka zásadne nedeterminujú, ale v pestrej skladbe ho naplňujú; filozoficky a právnický sa viažu na tzv. priame ale aj nepriame imputabilné vôľové akty, čiže vyplývajú zo slobodného rozhodovania jednotlivca a týkajú sa aj rôznych záľub, koníčkov a iných

aktivít, považujú sa eticky za prejav sociálnej dôstojnosti (Sebesta 2008, s. 72).

U každého z týchto typov individuálnych záujmov dochádza za určitých podmienok k ich združovaniu, spájaniu, kolektivizovaniu. Aj v zmysle teórie výmeny **R. Salisburyho** (1969) možno považovať kolektivizované, „organizované záujmy za oveľa silnejšie (v zmysle ich artikulácie a prezentácie) ako tie neorganizované“ (Uhlerová 2013, s. 13). Výsledkom tohoto kolektivizovania je vznik *nadindividuálnych záujmov*, ktoré majú takisto z hľadiska substanciality charakter rozdielny charakter a môžeme hovoriť o rovine:

- *rovnakých záujmov*, ktoré sú výsledkom kolektivizovania *osobných záujmov* v ich kľúčových charakteristikách do podoby rovnakých základných záujmov rodinných, vekových (napr. detských, seniorských, pubertálnych...), etnických atď. Kritériom pre posúdenie legitimacy rovnakosti záujmov je práve to, že sa týkajú *všetkých* členov danej kolektivity rovnako (všetci máme rovnaké právo na život...);
- *spoločných záujmov*, ktoré sú výsledkom kolektivizovania *súkromných záujmov* a kritérium pre posúdenie legitimacy tohoto typu nadindividuálnych záujmov je tzv. Paretoovo optimum: nie všetky súkromné záujmy jednotlivých členov danej kolektivity musia byť rovnako naplnené, ale spoločný záujem *nesmie byť na úkor ktoréhokoľvek* individuálneho súkromného záujmu;
- *ostatných nadindividuálnych (skupinových) záujmov*, vznikajúcich kolektivizovaním ostatných individuálnych záujmov, pričom kritériom legitimizácie u tohto typu nadindividuálnych záujmov je manifestovaná (a nie len latentná) príslušnosť nositeľov daného individuálneho záujmu do tejto kolektivity (Konečný 2021b, s. 27-32).

Legitímne nadindividuálne záujmy takto reprezentujú záujmy tých, ktorí sa na činnosti priamo zúčastňujú a takto a len takto ich treba vnímať. K ich legitimizácii dochádza ale až vtedy, keď sú akceptované aj tými, ktorí sa na danej činnosti priamo nepodieľajú. Ako to vystihol **John Dewey**: „*niekedy sa dôsledky obmedzujú na tých, čo sa priamo zúčastňujú na transakciách, ktoré ich prinášajú. V iných prípadoch majú oveľa širší dosah. Tak vznikajú dva druhy záujmov a nástrojov regulácie činnosti z hľadiska dôsledkov. V prvom sa záujem a kontrola obmedzujú na tých, ktorí sa na činnosti priamo zúčastňujú; v druhom sa rozširujú aj na tých, ktorí sa na danej činnosti priamo nepodieľajú. Ak teda má mať záujem, vytvorený dôsledkami určitej činnosti, nejaký praktický vplyv, kontrolu nad touto činnosťou musia zabezpečiť nejaké nepriame prostriedky... Tí čo sú nepriamo a vážne dotknutí – či už v dobrom alebo zlom – tvoria skupinu, ktorá stačí na to, aby si získala rešpekt a meno. Nazýva sa verejnosť ... Verejnosť pozostáva zo všetkých tých, čo sú ovplyvnení nepriamymi dôsledkami stykov do tej miery, že sa považuje za nevyhnutné, aby sa o tieto dôsledky systematicky dbalo*“ (Dewey 2001, s. 57, 65, 70-71).

Z hľadiska našej témy je dôležité vnímať to, že nie každý nadindividuálny (bežne označovaný ako skupinový) záujem je rovnaký, ale že existuje medzi nimi určitá hierarchia, ktorá nám poskytuje kritériálny základ pre rozhodovanie v konfliktných situáciách. Právo na život musí mať vždy prednosť pred akýmkoľvek ekonomickým záujmom, právo na sebaurčenie pred záujmom hospodárskym a pod.

Záver

Konflikty medzi rôznymi záujmami znamenajú teda konfrontáciu dvoch dimenzií: dimenzie hierarchie a dimenzie typov záujmov:

- horizontálnu rovinu typov záujmov, ktorú v rovine individuálnych záujmov reprezentujú záujmy osobné, súkromné či ostatné individuálne (a v rovine nadindividuálnych záujmov záujmy rovnaké, spoločné, resp. ostatné skupinové), pričom v praxi záujmových konfliktov ako relevantné môžu vystupovať iba kolektivizované nadindividuálne záujmy;
- vertikálnu rovinu hierarchie záujmov, ktorú kvôli zjednodušeniu budeme charakterizovať len v dvoch polohách: ako záujmy hierarchicky vyššie a záujmy hierarchicky nižšie.

V matici, kombinujúcej tieto dve dimenzie, môžeme teda rozlíšiť niekoľko typov konfliktov, rozdielných z hľadiska ich riešenia:

- konflikt v horizontálnej rovine typov záujmov (ak ide súčasne o konflikt v tej istej hierarchickej rovine záujmov), teda medzi záujmami osobnými, súkromnými a ostatnými individuálnymi by mal byť riešiteľný kritériálne v tomto poradí (teda záujmy osobné majú prednosť pred záujmami súkromnými a tie pred ostatnými záujmami);
- konflikt vo vertikálnej rovine hierarchie záujmov (ak ide súčasne o konflikt v rámci toho istého typu záujmov), teda medzi záujmami hierarchicky vyššími a hierarchicky nižšími by rovnako mal byť riešiteľný v tomto poradí (teda záujmy hierarchicky vyššie majú prednosť pred záujmami hierarchicky nižšími);
- konflikty, kde dochádza ku kombinácii oboch rovín sú najčastejšie a najzložitejšie. Za takýto konflikt možno napríklad považovať spor medzi Španielskom a Katalánskom, kde Katalánsko legitimizuje svoje záujmy právom národa na sebaurčenie a Španielsko zase legitímnu ústavou, ktorá nepozná katalánsky národ (Taracha - Fuente de Pablo 2019). Zastávame názor, že prednosť by mala dostať horizontálna rovina typov záujmov. Naša argumentácia sa opiera o skutočnosť, že substancionálnejšie typy záujmov požívajú väčšiu mieru ochrany, nakoľko sú často premietnuté do základných ľudských a občianskych práv, zatiaľčo hierarchické stupne záujmov (kopírujúce najmä priestorovú rozšírenosť a univerzálnosť rôznych záujmov) takúto mieru ochrany nepožívajú. Znamená to v praxi, že kolektivizované osobné záujmy nižšej hierarchickej úrovne by mali mať prednosť pred kolektivizovanými súkromnými záujmami vyššej hierarchickej úrovne a pod. (Konečný 2019a, Konečný 2020).

Pri tomto rozhodovaní je však vždy dôležité, aby bola dodržaná celá procedúra, predovšetkým dôsledne dodržané kritériá input legitimacy kolektivizovania individuálnych záujmov do záujmov nadindividuálnych, ako aj kritériá ich output legitimizácie relevantnou verejnosťou zloženou z jednotlivcov, nepriamo a vážne na danom záujme zainteresovaných.

Náš záujem v tejto štúdii sa sústredil na konflikt nadindividuálnych, zjednodušene nazývaných skupinových, ale podčiarkujeme že legitímnych nadindividuálnych záujmov rôznych úrovní a rôznych typov. V tomto texte ich charakterizujeme ako input legitimizované nadindividuálne záujmy. Inú úroveň predstavujú záujmy output legitimizované spoločnosťou, pričom tieto rozdiely chápeme v dikkii prístupov **Fritza W. Scharpfa** (Scharpf 1996, Scharpf 2009). Output verejnosťou (resp. parlamentom, plebiscitom, referendum, verejnou mienkou atď.) legitimizované nadindividuálne záujmy sa už stávajú legitímnymi verejnými záujmami

(Dewey 1927), medzi ktorými takisto môže dochádzať ku konfliktom, ktoré však majú celý rad špecifik a aj niektoré iné možnosti riešenia.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALEMANN, U. v. 1987. *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 1987. 199 S. ISBN 978-3-328-86026-2.
- BEDNÁR, P. 2015. *Teória rozhodovania: hry proti prírode*. Bratislava : Ekonomická univerzita, 2015. 98 s. ISBN 978-80-225-4116-9
- DEWEY, J. 1927. *The Public and its Problem. An Essay in Political Inquiry*. Chicago: Gateway Books 1946 (reprint), 224 p.
- DEWEY, J. 2001. *Rekonštrukcia liberalizmu. Z politickej filozofie klasického pragmatizmu*. Bratislava: Kaligram 2001, 680 s. ISBN 80-7149-281-7
- KONEČNÝ, S. 2020. Legitimacy of Public Interests in Public Policy. In: *Public Policy and Administration* 2020, Vol. 19, No 2, p. 161–171. ISSN 1648-2603
- KONEČNÝ, S. 2021a. *Teória verejnej politiky* [online]. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ 2021, [cit. 15. 9. 2022] 242 s. ISBN 978-80-574-0011-0 Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-politiky.pdf>
- KONEČNÝ, S. 2021b. *Verejný záujem*. Bratislava: Mayor 2021, 158 s. ISBN 978-80-99994-00-4
- KROŠLÁK, D. a kol. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer 2016. 804 s. ISBN 978-80-8168-511-8
- MALÍKOVÁ, E. 2003. *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0
- PATEROVÁ, H. – VESELÝ, A. – KALOUS, J. – NEKOLA, M. 2007. Prijetí a implementace veřejné politiky. In: VESELÝ, A. – NEKOLA, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007, s. 311 – 336. ISBN 978-80-86429-75-5
- SALISBURY, R. H. 1969. An Exchange Theory of Interest Groups. In: *Midwest Journal of Political Science* 1969, vol, 13. nr. 1. pp. 1 - 32. ISSN 0026-3397
- SEBESTA, A. 2008. Wolność i godność jednostki, a przynależność do organizacji politycznych i społecznych. In: MYSONA BYRSKA, J. – ZUZIĄK, W. (red.): *Wolność i władza w życiu publicznym*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Papierskiej Akademii Teologicznej, 2008, s. 69 – 77. ISBN 978-83-7438-195-6.
- SCHARPF, F. W. 1996. Demokratie in der transnationalen Politik [online]. MPIfG working paper, No. 96/3 Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 1996 [cit. 15. 9. 2022]. Dostupné na: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp96-3/wp96-3.html>
- SCHARPF, F. W. 2009. Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: *Leviathan*, 2009, vol. 37, S. 244 – 280. ISSN 1861-8588
- TARACHA, C. - de la FUENTE de PABLO, P. 2019. „El Procés”: The Prospect of Catalanian Nationalism. In: GIZICKI, W. - KONEČNÝ, S. (eds.): *Socio-Political Perspectives on Regionalism in the Modern World*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 2019, s. 201 -

216. ISBN 978-83-7306-860-5

UHLEROVÁ, M. 2013. Zájmové skupiny v teórii politiky. Banská Bystrica: Belianum
2013. 148 s. ISBN 978-80-557-0598-9

KRÍZA AKO ATRIBÚT MODERNIZMU⁶

CRISIS AS AN ATTRIBUTE OF MODERNISM

Ján Koper*

ABSTRAKT

Autor umiestňuje analýzu krízy do všeobecnejšieho kontextu teoretickej analýzy modernosti, resp. moderného politického systému. Modernosť ako kríza je jedným z autoritatívnych prístupov k analýze súčasnej spoločnosti spolu s filozoficko-politologickým, právnym, sociologickým a technokratickým názorom na túto problematiku. Metodologickými východiskami úvah o modernizme sú lyotardovské „metanaratívne príbehy“ legitimizujúce ľudské činnosti, praktiky a inštitúcie. V prípade skúmania krízy sa autor opiera o koncept „krízy relevancie“ V. Bělohradského, úvahy A. Kocha o človeku ako o „responsible political animal“ a takisto o koncept krízy O. Krejčího, prípadne krízové tendencie prítomné v prácach J. Škalouda v súvislosti s technokratickým videním súčasného sveta.

Kľúčové slová: kríza, modernizmus, rovnováha, krízové rozhodovanie, legitimita

Úvod

Čo je to moderna, resp. modernizmus? Čo znamená pojem moderné obdobie (resp. štádium) vo vývoji konkrétneho spoločenského fenoménu z časového hľadiska? Odpoveď nie je jednoduchá, stačí, keď pripustíme vysokú mieru subjektivismu, ktorý je vlastný nielen politike, ale aj vede o nej samotnej, t. j. priznáme každému autorovi činnému v tejto sfére právo na vyjadrenie vlastného názoru s vlastným argumentačným systémom.

Anglo-americká politologická literatúra hovorí o modernom štádiu takmer výlučne v kontexte spoločensko-politického vývoja v období od konca 60. rokov nášho storočia po súčasnosť. Niektorí z autorov sú pri definovaní moderného štádia vo vývine spoločnosti, štátu či politického systému ochotní pripustiť, že jeho začiatok siaha do obdobia po II. svetovej vojne.⁷ Patrioticky naladení analytici liberálnej demokracie a jej reálneho fungovania v podmienkach USA idú ešte hlbšie do dejín, keď počiatky modernej doby nachádzajú v rokoch ukončenia I. svetovej vojny, ale najmä v období *Rooseveltovoho „New Dealu“*.⁸ Je však paradoxné, že len málo autorov si osvojilo všeobecne prijatú tézu európsko-kontinentálnej tradície vkladania počiatkov modernosti (najmä v súvislosti s formovaním

⁶ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 „*Politické rozhodovanie v krízovej situácii*“, riešeného v období rokov 2021 – 2023 na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

* Prof. PhDr. Ján Koper, PhD. pôsobí ako vedúci Katedry politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: jan.koper@umb.sk.

⁷ Pozri.: HOFFMAN, J. 1988. *State, Power and Democracy*. New York : St. Martin's Press, 1988. 219 s. ISBN 978-0745002996. s. 1.

⁸ Pozri napr.: HOLDEN, B. 1988. *Understanding Liberal Democracy* Oxford – New Jersey : Philip Allan, 1988. 208 s. ISBN 978-0860034056. s. 2-3.

prvkov politického systému) do 19. storočia⁹, ba čo viac, tí najprecíznejší z nich sa snažia skúmať historické, sociálne, politické a ideologické predpoklady pre každý politický systém zvlášť, pričom ich tento prístup neraz zvedie ešte ďalej do čias minulých, povedzme do 18. alebo aj do 17. storočia.¹⁰

H. Kissinger sa k pojmu „modernosť“ vyjadruje prostredníctvom jeho spojenia s medzinárodnými vzťahmi. Tvrdí, že moderný prístup k medzinárodným vzťahom zaviedlo už Francúzsko za kardinála **Richelieu**a v 17. storočí. Tento prístup je založený na princípe národného štátu, ktorého najvyšším motívom bol národný záujem. V 18. storočí úlohu Francúzska prevzala Veľká Británia. Tu prevládla koncepcia rovnováhy moci vo vzťahoch medzi štátmi. V 19. storočí do popredia vystúpilo *Metternichovo* Rakúsko, rýchlo však uvoľnilo svoje pozície *Bismarckovmu* Nemecku, ktoré „premenilo európsku diplomaciu na chladnokrvnú hru mocenskej politiky“ (Kissinger, 1996, s. 1). V 20. storočí sa hlavným ovplyvňovateľom vzťahov medzi štátmi stali USA. Ich štátna doktrína bola založená na princípe neprípustnosti zasahovania do vnútorných záležitostí štátov, na tvrdení o univerzálnosti amerických národných a demokratických hodnôt, na pragmatizme späťom s určitým stupňom ideologizácie pri presadzovaní mravných ideálov vlastnej histórie, na špecifickom prístupe USA k ich vlastnej angažovanosti v zahraničí (ochrana amerických štátnych občanov a ochrana amerických národných záujmov v zahraničí). Preto nie náhodou vznikli v samotných USA na tejto báze dva základné postoje k ich politike voči zahraničiu: a/ USA ako *maják* (vzor pri presadzovaní všeľudských a demokratických hodnôt); b/ USA ako *križiak* pri aplikácii svojich vlastných záujmov doma i v zahraničí.

Pri akceptácii časového hľadiska v analýze pojmu „modernosť“ nakoniec vznikne všeobecná otázka o celkovej opodstatnenosti jeho používania. Najpravdepodobnejším riešením je konštatovanie o tom, že sa termín „modernosť“ (resp. prívlastok moderný) nepoužíva vo vedeckom zmysle slova, ale len na označenie súčasného stavu vecí pri skúmaní akýchkoľvek elementov spoločnosti, vrátane jej politického systému. Svedčí o tom aj malá frekvencovanosť anglického ekvivalentu „modern“ vo svetovej politologickej, sociologickej, právnickej, filozofickej a ekonomickej literatúre. Naopak, najčastejšie sa stretávame s takými termínmi na označenie tohto fenoménu ako je „contemporary“, „present“, „current“, „up-to-date“ a iné. Logiku v tomto zdanlivom spore je preto potrebné hľadať v druhom prístupe, t. j. zamerať sa na obsah tejto kategórie.

1 Podstata modernosti

Z hľadiska obsahu skúmaného pojmu sa zdá, akoby takéto skúmanie bolo ešte zložitejšie ako v predchádzajúcom prípade, ba dokonca nikam nevedúce, lebo k modernosti sa vyjadruje také obrovské množstvo autorov s takými diametrálne odlišnými názormi, že podobný výskum je od samotného počiatku neefektívny ba až zbytočný, vopred odsúdený na neúspech. S prechodom od analytického k syntetickému prístupu je možné odhaliť okrem

⁹ Napr.: FISHER, J. 1996 *British Political Parties*. London : Prentice Hall Europe, 1996. 204 s. ISBN 978-0-333-76326-1. s. 2-8.

¹⁰ Bližšie pozri.: CURTIS, M. (ed.). 1993. *Introduction to Comparative Government*. New York : Harper Collins College Publishers, 1993. 639 s. ISBN 006500552X.

parciálnych názorov jednotlivých autorov na problematiku zaoberajúcich sa štúdiom súčasného politického systému aj určité názorové skupiny či prístupy, ktoré majú dostatočne zovšeobecňujúci charakter. Preto sa najprv pokúsime odhaliť záhadu samotného „moderna“, t. j. dať odpoveď na otázku, čo to vlastne „moderno“ je.

Filozoficko-politologický prístup k charakteristike skúmaného fenoménu takisto nepredstavuje akúsi zreteľnú, priamočiaru a jednoduchú odpoveď. Všeobecno-filozofických „príziem“ nazerania na „moderno“ je tiež neohraničené množstvo. Je však možné vyčleniť aspoň niektoré spoločné východiská uvažovania.

Historicko-teoretickým zdrojom sú princípy osvietenstva, predovšetkým absolutizácia racionality, realizmus, komplexné chápanie sveta, viera v ľudský rozum, spoliehanie sa na tvorivú funkciu ľudových más, spoliehanie sa na jednotu a poriadok, uprednostňovanie slobody pred rovnosťou, ale aj „absolutizácia abstraktného momentu a totalitarizmus politiky“ (Brörtl, 1997, s. 211).

Istý dynamizmus, resp. procesuálnosť (vývojový charakter) dáva tomuto pojmu **J. – F. Lyotard**, ktorý pod moderným myslením chápe „*metanaratívne príbehy*“, napr. postupnú emancipáciu rozumu a slobody, univerzálnu „*postupnú alebo katastrofickú emancipáciu práce (ktorá je v kapitalizme zdrojom odcudzovanej hodnoty)* obohatenie celého ľudstva pokrokom kapitalistickej vedotechniky, a dokonca tiež, ak počítame aj kresťanstvo k modernému mysleniu (v tomto prípade v opozícii k antickému klasicizmu), *spásu tvorstva konverziou duší prijímajúcich kristovský príbeh mučeníckej lásky*“ (Lyotard, 1993, s. 25). Tieto príbehy nie sú mýtmi v zmysle niečoho vymysleného. Účelom ich existencie a fungovania je *legitimizovať spoločenské a politické inštitúcie a praktiky, zákony, rôzne etiky a spôsoby myslenia*. Túto legitimitu však modernizmus nehľadá v minulosti, ale práve naopak - v budúcnosti, v podobe Idey (sloboda, rovnosť, osvietenosť, socializmus, atď.), ktorá má byť zrealizovaná.

Idea má legitimizujúcu hodnotu preto, lebo je univerzálna a všetky ľudské činnosti a ostatné skutočnosti sú orientované práve na ňu. Takto pochopené „moderno“ vždy bude mať *projektívny charakter* a vždy bude späté s konkrétnymi sociálnymi činnosťami. Modernosť preto nemôže vystupovať ako určitá epocha, ale len ako určitý *modus myslenia*, výpovede, resp. senzibility. Moderné myslenie, alebo aspoň *určité* moderné myslenie, musí byť kritické, nakoľko prepracováva pojem konečnosti. Samotná idea modernity úzko súvisí s princípom, že je možné a nevyhnutné skončiť s tradíciou a zaviesť úplne nový spôsob života a myslenia.

Aj napriek tomu, že „moderno“ chápe **J. – F. Lyotard** a jeho súputníci (**C. Lefort**, **H. Vermeren** a i.) vývojovo, t. j. ako proces rozvoja, váhajú spojiť tento pojem s ideou pokroku. „*Modernita nás v priebehu prinajmenšom dvoch storočí naučila priať si rozšírenie politických slobôd, vied, umení a techniky. Naučila nás legitimizovať toto pranie, pretože tento pokrok, ako tvrdila, má ľudstvo oslobodiť od despotizmu, nevedomosti, barbarstva a biedy. Republika, hľa občianske ľudstvo. Tento pokrok dnes postupuje pod ostýchavejším menom rozvoj. Ale stalo sa nemožné legitimizovať rozvoj príslubom emancipácie celého ľudstva. Tento príslub nebol splnený. Porušenie príslubu nevyplývalo z toho, že sa naň zabudlo, to sám rozvoj ho nedovoľuje dodržať. Neoanalfabetizmus, zbadačovanie národov Juhu a Tretieho sveta, nezamestnanosť, despotizmus verejnej mienky, a teda rôzne predsudky odrážané oznamovacími prostriedkami, zákon, že je dobré to, čo je efektívne, - toto všetko*

nevyplýva z nedostatočného rozvoja, ale práve z rozvoja samotného. Práve preto sa mu už ľudia neodvážujú hovoriť pokrok“ (Lyotard, 1993, s. 82).

Filozoficko-sociologickú predstavu modernosti ako *strategického modelu* predstavuje **J. Čipkár**.¹¹ Konštatuje, že v priebehu posledných storočí sa stratégia filozofie, sociológie, práva, politológie a ostatných humanitných odborov formovala v symbióze s modelom sveta, do ktorého boli situované.

Stratégia slúžila úvahám o modeli sveta, (resp. politického systému, štátu, práva) a sám model sa formoval a upevňoval v priebehu týchto úvah.

Moderné humanitné vedy modelujú svet ako predmet administrácie, správy, ako svet, v ktorom sa dnešný stav vecí hodnotí podľa toho, či sa približuje alebo vzdďaľuje od stavu vecí, ktorý bol naplánovaný na zajtrajšok. Dosahovanie cieľov a plánov si však vyžaduje poslušnosť a súlad činností.¹² Takto chápaná modernosť znamená, že:

- svet je určitým celkom, totalitou, obsahuje všetko podstatné pre svoju existenciu (prejavilo sa to napr. v stotožnení spoločnosti s národným štátom, t. j. entitou, ktorá je autoritou pre určovanie úloh, schopnou efektívne koordinovať úsilie pre ich naplnenie a taktiež v chápaní kultúry spoločenstva ako riadenej suverénnou mocou, t. j. v hľadaní vzorov správania, jednoty hodnôt a noriem, ktoré umožňujú koordináciu spoločného úsilia, prípadne udržiavať systém ako celok);¹³
- svet má podobu mechanizmu, ktorý môže fungovať potiaľ, pokiaľ sa každá zložka správa podľa parametrov miesta, v ktorom sa má nachádzať, a podľa úlohy, ktorú má plniť (v tomto modeli sveta ústredné miesto patrí procesom socializácie - procesom formovania a dosahovania konsenzu alebo presvedčenia o tom, že treba veriť v to, v čo veria ostatní a v tom spočíva pre nich dobro a úžitok, zároveň je potrebné vyhnúť sa odchýlkam od normy a nonkonformite);¹⁴
- svet je projektom v stave realizácie, je situovaný v čase, ktorý je súčasne kumulatívny (to, čo prebieha, nezaniká, zostáva a ovplyvňuje to, čo sa má započat', pričom sa obmedzuje súbor udalostí, ku ktorým môže dôjsť), orientovaný (v takomto čase je možno plánovať a realizovať veľké veci po častiach) a finálny (smeruje k akémusi cieľovému stavu).¹⁵

A. Bröstitl sa pokúsil spojiť svoju právnickú erudovanosť s filozofickým východiskom.¹⁶ Moderna sa podľa jeho názorov v tom najvšeobecnejšom zmysle slova opiera o tri základné princípy - priorita racionality, absolutizácia abstraktného momentu a totalitarizmus politiky. V projekcii na jeho záujmovú sféru však vyčleňuje aj určité charakteristiky modernosti, napr. moderné právo sa snaží zabezpečiť poriadok pomocou funkčných plánov vlády; moderná vertikálnosť prebieha v smere od formalizácie v ústave a

¹¹ Pozri napr.: ČIPKÁR, J. 1997. Postmoderná situácia a jej východiská pre ďalší vývoj spoločnosti, štátu a práva. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 338.

¹² Pozri napr.: BAUMAN, Z. 1995. *Úvahy o postmoderní době*. Praha : Slon, 1995. 165 s. ISBN 80-85850-12-5. s. 10.

¹³ Tamže.

¹⁴ Tamže, s. 11.

¹⁵ Tamže, s. 10.

¹⁶ Pozri: BRÖSTITL, A. 1997. Právny štát v postmodernej situácii. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 211-213.

kódexoch, viac vyniká úloha tzv. vykladačov práva, „*hry jazyka*“ sú málo difúzne, pojmy sú ostro ohraničené a presné; rozsah tradičných prameňov práva zostáva takmer nezmenený, do popredia sa stavia potreba syntézy. Veľmi dôležitým je konštatovanie, že moderna začína kompiláciami a vrcholí „*vekom kodifikácie*“, moderna intenzifikuje proces integrácie spravodlivosti s užitočnosťou, modernita má humanizmus v úcte, zdôrazňuje ochranu jednotlivca pred štátom, vyvíja sa ruka v ruku so silnými národnými, medzinárodnými a imperiálnymi poriadkami a systémami pričom sa zachováva prevaha štátu ako subjektu násilia.

Sociologický prístup k chápaniu podstaty modernosti na príklade sociológie ako samostatnej vedeckej disciplíny veľmi trefne prezentoval **J. Szczepański**.¹⁷ Výraz „*súčasná sociológia*“ považuje za veľmi nepresný. Zdôrazňuje, že aj keď sa to na prvý pohľad zdá, v žiadnom prípade nejde o chronologické vymedzenie. Pod súčasnou sociológiou má na mysli verifikované výsledky sociologických výskumov, ktoré tvoria „*železný kapitál*“ tejto vedy. Inými slovami, súčasná sociológia je súhrn tvrdení, hypotéz a zákonov, ktoré sú nevyvrátiteľným výsledkom tejto vedy. K súčasnej sociológii patria aj tézy vyslovené v 18. storočí, ak sa ich fakty potvrdili, aj výsledky súčasných výskumov, a nepatria k nej názory, ktoré sa ukázali byť falošné, hoci boli vyslovené len pred pár dňami. Je zrejmé, že takýto model by sa dal veľmi jednoducho v duchu zovšeobecňujúcej analógie vyniesť aj za rámec jedného vedeckého odboru a aplikovať na spoločnosť ako na totálny jav. Je však veľmi pravdepodobné, že by sme mohli očakávať isté (mierne povedané) diskrepancie mysle, nakoľko považovať za moderné len to, čo už raz bolo objavené a vedeckými metódami dokázané, apriórne platné a nemenné by vylúčilo z našej pozornosti často podstatnejšie veci - napríklad aj jednoduchú možnosť alternatívnej voľby v ktorejkoľvek oblasti ľudskej činnosti.

Z druhej strany, kým sa sociológia v celosvetovom meradle vyšplhala do tej pozície, v akej existuje dnes, sama musela zvädzať boje so svojimi vlastnými intelektuálnymi tradíciami, najmä s pozitivizmom. V podstate až dodnes sa moderné, resp. súčasné obdobie vo vývoji sociológie často stotožňuje s princípmi pozitivistického myslenia, pochádzajúcimi ešte z čias **A. Comta**, alebo z jeho modifikovaných podôb rôznych neopozitivistických sociologických smerov, resp. škôl (fyzikalizmu, empirizmu, naturalizmu, neskôr z behaviorizmu, štruktúrneho funkcionalizmu, inštrumentalizmu a pod.). Medzi základné znaky súčasnej sociológie pozitivistického razenia patrí *postulát ontologického naturalizmu* alebo tvrdenie o tom, že javy sociokultúrne a prírodné sú rovnorodé; *postulát metodologického naturalizmu* alebo tvrdenie o tom, že systém sociologického poznania musí byť postavený tak, ako je postavený systém poznania fyziky a ostatných prírodných vied; *princíp fenomenalizmu* znamená absolutizáciu úlohy skúsenosti a bezprostredných sociologických faktov v sociologickom poznaní; *princíp etickej neutrality*, t. j. vyžadovanie od sociológa, aby sa zdržal akýchkoľvek hodnotiacich úsudkov o skúmanom jave alebo o výsledkoch svojho bádania; *absolutizácia prírodných a spoločenských podmienok života ľudí* a orientácia na *sociálne inžinierstvo*, ktorá vychádza z technologických funkcií prírodných vied, ktorých hlavnou funkciou je posilnenie nadvlády človeka nad prírodou.

¹⁷ Konkrétnejšie pozri: SZCZEPAŃSKI, J. 1967. *Sociológia. Vývin problematiky a metód*. Bratislava : VPL, 1967. 295 s. ISBN 75-050-67. s. 522-523.

Je však potrebné jednoznačne zdôrazniť, že vo vývine sociologického nazerania na sociálnu skutočnosť prebiehal v posledných štyroch desaťročiach relatívne ostrý boj proti plošnej platnosti vyššie uvedených kritérií modernosti. V podmienkach stredoeurópskeho priestoru ho vlastne začal **J. J. Wiatr** vo svojej útlej knižke pod názvom „*Angažovaná sociologie. Črty o sociologii a politice*“, ostrou kritikou štyroch základných princípov pozitivizmu, ktoré on sám nazval mýtmí: princípu etickej neutrality, princípu modernosti (**P. Sorokin** vo svojej ironickej poznámke pripodobnil hlásateľov tohto princípu k novodobým Kolumbom, ktorí pomocou súčasnej zložitej aparatury odhaľujú dávno známe a staré pravdy), princípu empirizmu a racionálneho inžinierstva.¹⁸

Právne chápanie modernosti vo všeobecnej rovine vykazuje celý rad špecifik. Z uhla pohľadu právnej vedy je základným princípom modernosti stabilná organizácia štátu založená na dynamickosti uplatňovania demokracie a demokracia je považovaná za univerzálnu črtu tohto štátu. Spoločnosť je založená na postupnom uplatnení nového v pluralite možností, spôsoboch realizácie a vo vytváraní podmienok na želateľný rozsah uplatnenia moderného (nového).¹⁹ Predpokladá sa jednota a integrita (právneho statusu) osobnosti ako samozrejmeho predpokladu práva, jednota životného pocitu jednotlivca, sociálnej skupiny a spoločnosti ako celku a zachovanie humanizmu, slobody, rovnoprávnosti a spravodlivosti ako významných moderných ideálov vlastných právu a pri ich realizácii nevyhnutne spätých s právom. Právo sa orientuje na kvalitu v právnej úprave spoločenských vzťahov, právo má preskriptívny charakter, je vnútorne relatívne bezrozporné, podporuje pocit právnej istoty a poriadku, ktorý štát uznáva za právo a snaží sa odhaľovať zákonitosti spoločenského poriadku a konanie na ich základe (nie na báze toho, čo chceme, resp. konanie mimo hodnotových orientácií, uvedomelých rozhodnutí a organizovaných úsilí).²⁰ Ultimatívnu podmienkou moderného práva je absolutizácia jednotnosti právneho systému.

2 Modernosť ako kríza

Skúmanie modernosti prostredníctvom jedného z jej najdôležitejších znakov - *krízového charakteru* - preferujú viacerí autori bez ohľadu na to, ku ktorej vetve klasifikácie spoločenských, resp. prírodných vied patria. Spájanie moderného štádia vo vývine ľudskej spoločnosti s existenciou jej krízového štádia či prejavu je vlastné filozofom, sociológom, ekonómom, politológom, ale aj tým, ktorí sa vyznajú v umení oveľa lepšie ako v spleti vzorcov, zákonov či poučiek ostatných vied.

V. Bělohradský ako liberálny filozof definuje súčasnú krízu ako *krízu relevancie*, čo znamená, stratu zmyslu pre rozdiel medzi dôležitým a nevýznamným, ako prudké oslabenie

¹⁸ Pozri.: WIATR, J. J. 1970. *Angažovaná sociologie. Črty o sociologii a politice*. Praha : Mladá fronta, 1970. 137 s. ISBN 23-136-70. s. 15.

¹⁹ Presnejšie pozri: GAŠPAR, M. 1997. Demokratický štát z hľadiska modernizmu a postmodernizmu. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 320.

²⁰ Viď napr.: BARÁNY, E. 1997. Postmoderná situácia a ľudské práva. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 234-238.

schopnosti jednotlivcov rozlišovať medzi podstatnou a nepodstatnou otázkou, dôležitou a nedôležitou informáciou.²¹

A. Koch hovorí o kríze *moderného človeka* (modern man).²² Predovšetkým túto krízu považuje za mnohorozmernú a komplexnú. Ľudia cítia, že ide o krízu ich samotnej existencie, v ktorej môže nastať skaza civilizácie a koniec ich vlastnej histórie, je to kríza, ktorá už nemá individuálny charakter, netýka sa jednotlivca, ale vzťahuje sa na všetky osoby. Človek už nepociťuje problémy výlučne v ekonomickej sfére (tie sa dajú vyriešiť existujúcimi metódami a technikami moderného manažmentu), rozpory a nespokojnosť v politickej sfére sa môžu odstrániť politickým rozhodnutím mocenskej elity alebo aktívnou účasťou občana v procese tvorby tohto rozhodnutia. Kríza postihuje sféru privátnej psychológie a vyžaduje analýzu osobných ťažkostí života. Aj západná civilizácia sa nachádza v procese hlbkej transformácie, ktorú charakterizuje predovšetkým obrovské množstvo alternatív (každá má aj svoju vlastnú víziu) a množstvo komunikačných kanálov. Znakom takej situácie je, že sa jednotlivec správa ako politický živočích obdarený zodpovednosťou (responsible political animal). Prekonanie krízového stavu je možné len za predpokladu prekročenia profesionálnych a národných (štátnych) hraníc a disciplinovaného presadzovania myšlienky slobody. Takto sa môžu vytvoriť rôzne skupiny vplyvných vedúcich hovorcov nielen na rozpracovanie a presadzovanie rôznych filozofických perspektív, ale aj na uvádzanie do života tých najrozmanitejších národno-politických vízií.

O. Krejčí poskytuje špecifický politologický pohľad na problematiku vzťahu súčasnosti a krízy.²³ V každom prípade však potvrdzuje, že pre moderné obdobie vo vývoji ľudskej spoločnosti je charakteristická všade prenikajúca a komplexne pôsobiaca kríza, ktorá sa nevyhla ani sfére individuálnej slobody, ani morálke, ani ekonomike či politike. Pri podrobnejšej analýze povahy súčasnej politickej krízy sa zdôrazňuje, že táto nemusí vždy vyrásť z nepriaznivého a rozporuplného vývoja spoločnosti. Zároveň ju však dáva do úzkej súvislosti s krízou ekonomickou. Politológia pracuje s jednoznačnejším obrazom krízy ako ekonómia. V politológii sa obyčajne za krízu pokladá náhly výbuch neočakávaných udalostí a nepriateľských akcií. Kríza je teda taký typ všadeprítomného konfliktu, pre ktorý je príznačné väčšie napätie než v bežnej situácii. Samozrejme, v takto chápanom konflikte sa zákonite očakáva určitý náhly eskalačný predel, čin alebo udalosť, ktorý bežný konflikt zmení na mimoriadny. Kríza v ekonomickom systéme rovnako ako kríza politického systému znamená *narušenie rovnováhy, ohrozenie stability či dokonca samotnej existencie politického systému*.

Pokiaľ je v politike všadeprítomný konflikt chápaný ako potencionálny zdroj krízy, potom v ekonomike je potencionálnou krízou aj pokles hladiny rovnováhy alebo jej dlhodobá stagnácia. Na príklade transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy je možné konštatovať, že ekonomické riziká sú skryté v dvoch skupinách makroekonomických

²¹ Podrobnejšie pozri: BĚLOHRADSKÝ, V. 1997. Kapitalizmus, glasnosť a perestrojka teprve čeká. In *Salon*, 1997, č. 40, s. 1, 3.

²² Pozri: KOCH, A. 1959. *Philosophy for a Time of Crisis*. New York : E. P. Dutton & Co., Inc., 1959, 382 s. ISBN 978-1199671417. s. 11-12.

²³ Pozri: KREJČÍ, O. 1998. *Povaha dnešní krize*. Praha : East Publishing, 1998. 216 s. ISBN 80-7219-006-7. s. 66-73.

ukazovateľov: poklesových parametroch (dramatický prepád zisku ekonomiky, pokles produktivity práce alebo HDP) a v umelom udržiavaní vyššej hladiny rovnováhy (pomocou iných zdrojov ako z produktívnej činnosti, predajom národného bohatstva, rastom zahraničnej zadlženosti).

Prelomový bod, resp. bod eskalačného predelu, môže nastať vtedy, keď už nebude čo z národného bohatstva predávať, alebo sa nenájde dostatok sponzorov na udržanie rovnováhy ochotných riskovať svoje investície v zadlženej ekonomike.

Moderné liberálne spoločnosti sú hedonisticky orientované - politické elity preberajú na seba zodpovednosť za rast životnej úrovne a vo voľbách skladajú účty predovšetkým z tejto činnosti. No politické dôsledky ekonomickej krízy nemajú jednoznačnú podobu. Prejavuje sa to aj v tom, že kríza v ekonomike nevedie automaticky k vzniku politickej krízy. Tá môže nastať v okamihu nekontrolovaného rozpadu ekonomickej rovnováhy, ktorého dramatické dôsledky vyvolajú náhlu politizáciu sociálnych požiadaviek verejnosti alebo sa prejavy ekonomickej krízy vyostria na sociálne a politicky neúnosnú úroveň. Zároveň môže krízový jav v hospodárstve prenikať do politiky aj ako ich mentálny odraz. Napríklad, jedným z najzložitejších problémov transformácie postsocialistických krajín je proces privatizácie. Spôsob privatizácie sa realizuje na základe politického rozhodnutia, ktoré sa v danej chvíli zdá byť najlepšie. V procese uskutočňovania samotnej privatizácie však môže dôjsť k odhaľovaniu nedostatkov a potrebe jej korekcie. Tá sa aj v tomto prípade zrealizuje politickým rozhodnutím.

Ďalšia skupina názorov na podstatu modernosti je spätá s *technokratickými predstavami* o vplyve súčasnej vedy a techniky a vývoj spoločnosti. Napr. **J. Škaloud** sa predovšetkým pokúša popísať a pomenovať nové javy²⁴, ktoré vďaka modernej vede začínajú v politike a politickej vede pôsobiť, najmä však v oblasti politických vzťahov a vo sfére ich riadenia. Kybernetika a informatika vytvárajú nový vzťah človeka a prírody, zároveň zásadne ovplyvňujú aj vzťahy vnútri politicky diferencovaného spoločenstva. Informatika odsunula do úzadia proces riadenia politiky a jej vedeckého skúmania na základe osobného pozorovania a individuálnych poznatkov praktického politika či politológa. Moderný informačný systém umožňuje oveľa širší rozsah slobody získavania, spracovávanía, uchovávanía, ale najmä - odovzdávania (hoci aj pre budúce generácie) obrovského množstva informácií toho najrozličnejšieho charakteru.

Existuje však aj negatívna stránka používania výdobytkov kybernetiky a informatiky. Základným problémom je objektivita informácie, resp. vylúčenie alebo aspoň minimalizovanie subjektívneho faktora. Druhým nebezpečenstvom je zneužívanie voľného prístupu k informáciám na destabilizačné, resp. protizákonné aktivity.

Pokusy rozšíriť teóriu vedeckého riadenia na politiku často nadobúdajú podobu márných snáh alebo „*vizionárskych poblúznení*“. Je zrejmé, že každá veda o spoločnosti sa snaží posilniť svoj experimentálny charakter. Pre politológiu nie je problém uskutočniť teoretický experiment, resp. experiment v tzv. laboratórnych (čiže umelo vytvorených)

²⁴ Presnejšie pozri: ŠKALoud, J. 1992. *Úvod do politologie*. Praha : VŠE, 1992. 120 s. ISBN 80-7079-997-8. s. 96-102.

podmienkach. Zložitejšie je to pri snahách o experiment v rámci bezprostrednej politickej praxe. Každý nástup novej vlády a jej konkrétne snahy o naplnenie téz vlastného politického programu by sme mohli považovať za experiment. Nastáva problém konfliktu medzi humanizmom vedy a potencionálnou „neľudskosťou“ experimentálnych premenných (faktory, ktoré výskumník umelo zavádza do života skúmaného sociálneho objektu), podmienok uskutočnenia experimentu a najmä jeho dôsledkov. Možno aj preto sa úsilie vedcov v tejto oblasti sústredilo na modelovanie a prognózovanie spoločensko-politických javov a tendencií s výrazným príspevom ostatných vied: sociológie, psychológie, matematiky, štatistiky, kybernetiky, informatiky a pod.

Záver

Koncept krízy ako predmet teoretickej analýzy nie je jednoznačný. Podstatné je, do akého analytického prostredia je snaha o jeho teoretickú analýzu vsadená. Metodologické východisko v podobe skúmania podstaty „modernosti“ či „moderného politického systému“ takisto vykazuje minimálne prvky istej ambivalencie. Z jednej strany sa vybraní autori opierajú o pragmatický pohľad na spoločenskú krízu na základe existencie či neexistencie najmä technologických, ekonomických a politických ukazovateľov, ktoré by mohli znamenať transformáciu určitého sociálneho protirečenia (konfliktu) do podoby krízy. Druhá skupina autorov sa skôr prikláňa k uznaniu nevyhnutnosti existencie všadepronikajúcej, komplexnej a mnohorozmernej krízy, ktorá postihuje vnútorný (psychický) svet človeka. Táto kríza nie je reflexiou ekonomických či politických problémov v spoločnosti, práve naopak, uvedené problémy vznikajú práve na základe krízového rozpoloženia vnútorného života jednotlivca.

Pre potreby skúmania procesov politického rozhodovania sú dôležité obidva postoje. Ekonomická kríza automaticky nevedie k vzniku politickej krízy a naopak. Dôležité je, aby politickí reprezentanti dokázali rozoznať bod zlomu, kedy k dochádza k narušeniu rovnováhy a tým aj ku kríze. Takisto je potrebné si uvedomiť, že politik sa z psychologického hľadiska nachádza v nezávidenia hodnej situácii: buď nebude prijímať žiadne opatrenia na elimináciu kríz, alebo urobí všetko, čo je v jeho silách, na odvrátenie krízy. Jedna aj druhá alternatíva však predstavujú ohrozenie jeho politickej kariéry – ak nebude robiť nič, občania mu to môžu pri najbližších voľbách spočítať a opätovne ho nezvoliť. Ak aj bude presadzovať nejaké opatrenia, po čase sa môžu prejaviť ako chybné a dôsledok môže byť ten istý. No a nesmieme zabúdať aj na proces hodnotenia politiky a politikov zo strany obyvateľstva. Volič sa vo väčšine prípadov správa hedonisticky, to znamená, že permanentne hodnotí, ako rozhodnutia politikov prispeli k zvýšeniu miery jeho blahobytu alebo naopak. V obidvoch prípadoch však už narážame na problematiku legitimacy a racionality politického rozhodovania, čo nepredstavuje predmet tohto príspevku.

Zoznam bibliografických odkazov

- BARÁNY, E. 1997. Postmoderná situácia a ľudské práva. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 234-239.
- BAUMAN, Z. 1995. *Úvahy o postmoderní době*. Praha : Slon, 1995. 165 s. ISBN 80-85850-12-5.
- BĚLOHRADSKÝ, V. 1997. *Kapitalizmus, glasnosť a perestrojka teprve čeká*. In *Salon* 1997, č. 40, s. 1, 3.
- BRÖSTL, A. 1997. Právny štát v postmodernej situácii. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 211-214.
- CURTIS, M. (ed.). 1993. *Introduction to Comparative Government*. New York : Harper Collins College Publishers, 1993. 639 s. ISBN 006500552X.
- ČIPKÁR, J. 1997. Postmoderná situácia a jej východiská pre ďalší vývoj spoločnosti, štátu a práva. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 338-344.
- FISHER, J. 1996 *British Political Parties*. London : Prentice Hall Europe, 1996. 204 s. ISBN 978-0-333-76326-1.
- GAŠPAR, M. 1997. Demokratický štát z hľadiska modernizmu a postmodernizmu. In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984. MČ 49 472, 1997, roč. 80, č. 3, s. 320-322.
- HOFFMAN, J. 1988. *State, Power and Democracy*. New York . St. Martin's Press, 1988. 219 s. ISBN 978-0745002996.
- HOLDEN, B. 1988. *Understanding Liberal Democracy* Oxford – New Jersey : Philip Allan, 1988. 208 s. ISBN 978-0860034056.
- KISSINGER H. 1996. *Umění diplomacie*. Praha : Prostor, 1996. 952 s. ISBN 80-85190-51-6.
- KOCH, A. 1959. *Philosophy for a Time of Crisis*. New York : E. P. Dutton & Co., Inc., 1959, 382 s. ISBN 978-1199671417.
- KREJČÍ, O. 1998. *Povaha dnešní krize*. Praha : East Publishing, 1998. 216 s. ISBN 80-7219-006-7.
- LYOTARD, J. – F. 1993. *O postmodernismu*. Praha : FÚ AV ČR, 1993. 206 s. ISBN 80-7007-047-1.
- SZCZEPAŃSKI, J. 1967. *Sociológia. Vývin problematiky a metód*. Bratislava : VPL, 1967. 295 s. ISBN 75-050-67.
- ŠKALOUD, J. 1992. *Úvod do politologie*. Praha : VŠE, 1992. 120 s. ISBN 80-7079-997-8.
- WIATR, J. J. 1970. *Angažovaná sociologie. Črty o sociologii a politice*. Praha : Mladá fronta, 1970. 137 s. ISBN 23-136-70.

OPATRENIA ŠTÁTU V ČASE KRÍZOVEJ SITUÁCIE²⁵

STATE MEASURES DURING A CRISIS SITUATION

Eleonóra Kováčová*

ABSTRAKT

Pandémia COVID-19 postihla celý svet. Podľa odborníkov, celosvetové rozšírenie vírusového ochorenia COVID-19, ako i jeho ďalších mutácií, možno pokladať za dôsledok globalizačného procesu, za zásah človeka do prostredia živočíchov a rastlínstva, a narušenie jeho prirodzeného prostredia. Je preto nevyhnutné, aby sa tento problém riešil celosvetovo. V prípade, že necháme nejakú časť sveta bez povšimnutia – môže sa objaviť ďalší vírus a s ním i ďalšia pandémia. Vláda Slovenskej republiky pod vplyvom nepriaznivého vývoja, spôsobeného ochorením COVID-19, vyhlásila v marci 2020 mimoriadnu situáciu, a uložila členom vlády ako aj predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy prijímať a vykonávať opatrenia na riešenie krízovej situácie v ich pôsobnosti, zamerané na zamedzenie ohrozenia života, zdravia, majetku a zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti. Cieľom príspevku je poukázať na schopnosť vlády reagovať na vzniknutú krízovú situáciu vo forme rôznych opatrení, legislatívnych nástrojov a obmedzení, prijatých z dôvodnej obavy ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. Príspevok zároveň poukazuje aj na konkrétne negatívne dôsledky opatrení, prijatých v čase krízovej situácie, ktoré výrazným spôsobom obmedzili základné ľudské práva a slobody, príp. iným spôsobom zasiahli do života občanov.

Kľúčové slová: štát, samospráva, rozhodovanie, krízová situácia, núdzový stav

Úvod

Pod vplyvom ochorenia COVID-19, spôsobeného koronavírusom SARS-CoV-2, Vláda Slovenskej republiky dňa 12. marca 2020 na území Slovenskej republiky vyhlásila mimoriadnu situáciu podľa § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov. V zmysle Uznesenia Vlády SR č. 111 z 11. marca 2020, vláda uložila členom vlády ako aj predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy prijímať opatrenia civilnej ochrany obyvateľstva a vykonávať opatrenia na riešenie krízovej situácie vo svojej pôsobnosti, zamerané na zamedzenie ohrozenia života, zdravia, majetku a zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti. V ustanovení Trestného zákona je krízová situácia definovaná ako núdzový stav, výnimočný stav, vojnový stav alebo ako vojna (§ 134, ods. 2 zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.).

Vzhľadom na nepriaznivý vývoj pandémie, šírenie ochorenia COVID-19 a nárast hospitalizovaných pacientov, Vláda SR i napriek prijatým opatreniam bola nútená pristúpiť k

²⁵ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 „Politické rozhodovanie v krízovej situácii“, riešeného v období rokov 2021 – 2023 na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

* Doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD. pôsobí ako docentka na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: eleonora.kovacova@umb.sk.

vyhlásení núdzového stavu. V zmysle ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, vláda môže o. i.²⁶ vyhlásiť núdzový stav len za podmienky, že: „*došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie*“ (čl. 5, ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.). Núdzový stav z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno vyhlásiť na nevyhnutný čas najdlhšie na 90 dní. V nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas ho možno predĺžiť najviac o ďalších 40 dní, a to aj opakovane.

Pôsobnosť orgánov verejnej moci pri riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu²⁷, práva a povinnosti právnických a fyzických osôb pri príprave na krízové situácie mimo času vojny a vojnového stavu a pri ich riešení, ako aj sankcie za porušenie z toho vyplývajúcich povinností, upravuje zákon NR SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. V zmysle ustanovení uvedeného zákona, krízovou situáciou mimo času vojny a vojnového stavu sa rozumie: „*obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v ústavnom zákone alebo osobitnom zákone na jej riešenie vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadnu situáciu*“ (§ 2, písm. a) zákona NR SR č. 387/2002 Z. z.).

1 Vyhlásenie núdzového stavu v podmienkach Slovenskej republiky

Vláda SR v období rokov 2020 a 2021 niekoľkokrát vyhlásila núdzový stav. Prvýkrát bol núdzový stav vyhlásený dňom 16. marca 2020 a to Uznesením Vlády SR č. 114 podľa čl. 5, ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti u poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.²⁸ Opakovane, na základe čl. 5, ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, Vláda SR prijala dňa 30. septembra 2020 Uznesenie Vlády SR č. 587, ktorým s účinnosťou od 1. októbra 2020 vyhlásila núdzový stav.²⁹ Vláda zároveň obmedzila aj slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania.³⁰ Pod

²⁶ Vláda môže vyhlásiť núdzový stav aj za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie. Núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky (čl. 5, ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.).

²⁷ Orgánmi krízového riadenia sú: Vláda SR, Bezpečnostná rada SR, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, Národná banka Slovenska, Bezpečnostná rada kraja, okresný úrad, Bezpečnostná rada okresu, obec, vyšší územný celok.

²⁸ Uznesenie Vlády SR bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 45/2020. Núdzový stav bol ukončený dňa 13. 6. 2020.

²⁹ Uznesenie Vlády SR bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 268/2020. Núdzový stav bol pôvodne vyhlásený na 45 dní, neskôr bola jeho platnosť opakovane predĺžená. Núdzový stav bol ukončený dňa 14. 5. 2021.

vpływom nepriaznivého vývoja pandemickej situácie, spôsobujúcej nekontrolovateľné šírenie ochorenia COVID-19 vo forme nových mutácií, ako aj enormnú záťaž pre zdravotníctvo, Vláda SR tretíkrát v súlade s čl. 5, ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov dňom 25. novembra 2021 na obdobie 90 dní vyhlásila núdzový stav.³¹ Vláda SR uvedeným uznesením, s účinnosťou od 25. novembra 2021, súčasne obmedzila aj slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania (čl. 5, ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.). Ďalšie doplnujúce opatrenia boli vydávané vo forme ďalších zákonov NR SR, v podobe uznesení a nariadení Vlády SR, vyhlášok príslušných ministerstiev, ako aj vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva SR.

V čase núdzového stavu môže prezident na návrh vlády: a) nariadiť výkon mimoriadnej služby profesionálnym vojakom, vojakom v zálohe povolaným na pravidelné cvičenie alebo na plnenie úloh ozbrojených síl, a tiež vojakom dobrovoľnej vojenskej prípravy; b) ako aj povolať na výkon mimoriadnej služby vojakov v zálohe (čl. 5, ods. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.).

2 Legislatívne nástroje, súvisiace s uloženými opatreniami štátu počas krízovej situácie³²

1. Ústavný zákon umožňuje v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie „*v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody*“ a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť napr. aj celé územie Slovenskej republiky (čl. 5, ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.). V zmysle uvedeného zákona môže byť: a) obmedzená nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydli alebo evakuáciou na určené miesto; b) uložená pracovná povinnosť na zabezpečenie zásobovania; udržiavania pozemných komunikácií a železníc, vykonávania dopravy; prevádzkovania vodovodov a kanalizácií, výroby a rozvodu elektriny, plynu a tepla; výkonu zdravotnej starostlivosti, poskytovania sociálnych služieb, vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately; udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd; c) obmedzená nedotknuteľnosť obydli na ubytovanie evakuovaných osôb; d) obmedzená sloboda pohybu a pobytu; e) obmedzené alebo zakázané uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povolením.
2. V súvislosti s uloženými povinnosťami a opatreniami štátu v čase vyhlásenia núdzového stavu v niektorých prípadoch došlo aj *k porušovaniu povinností za krízovej situácie*. Podľa Trestného zákona, porušovania povinností za krízovej situácie sa dopustí osoba, ktorá: „*za krízovej situácie odoprie vykonať alebo úmyselne nevykoná*

³⁰ Sloboda pohybu a pobytu bola obmedzená zákazom vychádzania, vydaným v Uznesení Vlády SR č. 693/2020 z 28. októbra 2020.

³¹ Uznesenie Vlády SR č. 695/2021 z 24. novembra 2021 bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 428/2021.

³² Trestný zákon definuje krízovú situáciu ako núdzový stav, výnimočný stav, vojnový stav alebo ako vojnu (§ 134, ods. 2 zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.).

povinnosť uloženú orgánmi verejnej moci na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov“ (§ 290a, ods. 1 zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.). V prípade preukázania viny, osobe hrozí trest odňatia slobody až na dva roky. Ak bola spáchaním trestného činu spôsobená ťažká ujma alebo dokonca smrť, osoba sa potrestá odňatím slobody na 2 roky až 5 rokov.

Za tento trestný čin možno stíhať len v prípade, ak sú napr. zákaz, povinnosť alebo iné opatrenie uložené v rámci vyhláseného núdzového stavu a sú porušené (napr. v prípadoch: 1. keď zdravotnícky pracovník odmietne vykonať uloženú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti u poskytovateľa ústavnej zdravotnej starostlivosti; 2. keď profesionálny vojak odmietne výkon mimoriadnej služby alebo odmietne nastúpiť na pravidelné cvičenie, alebo odmietne plnenie úloh ozbrojených síl; keď vojak v zálohe odmietne výkon mimoriadnej služby, príp. i.).

3. V súvislosti s uloženými povinnosťami a opatreniami štátu v čase vyhlásenia núdzového stavu v niektorých prípadoch mohlo dôjsť aj *k vyhýbaniu sa výkonu povinností za krízovej situácie*. Podľa Trestného zákona, vyhýbaniu sa výkonu povinností za krízovej situácie sa dopustí osoba, ktorá: *„za krízovej situácie v úmysle vyhnúť sa povinnosti uloženej orgánmi verejnej moci na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov sa poškodí na zdraví, predstiera chorobu, falšuje listinu, zneužije návykovú látku alebo použije iný úskok“* (§ 290b, ods. 1 zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.). V prípade preukázania viny, osobe hrozí trest odňatia slobody až na dva roky. Ak bola spáchaním trestného činu spôsobená ťažká ujma alebo dokonca smrť, osoba sa potrestá odňatím slobody na 2 roky až 5 rokov.

Za tento trestný čin možno stíhať len osobu, ktorá sa snaží vyhnúť povinnosti, uloženej v rámci vyhláseného núdzového stavu a to tým, že sa napr. poškodí na zdraví, predstiera chorobu a pod. (napr. 1. zdravotnícky pracovník, ktorý sa vyhýba uloženej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti u poskytovateľa ústavnej zdravotnej starostlivosti z dôvodu sebapoškodenia na zdraví a predstierania choroby; alebo 2. keď profesionálny vojak odmietne výkon mimoriadnej služby alebo odmietne nastúpiť na pravidelné cvičenie, alebo vojak v zálohe odmietne výkon mimoriadnej služby z dôvodu, že sa poškodil na zdraví a predstiera chorobu, príp. i.).

4. Podľa Trestného zákona, osoba ktorá za krízovej situácie spôsobí štátu, aj keď len z nebanlivosti: *„nebezpečenstvo vážneho znepokojenia, malomyselnosti alebo porazeneckej nálady aspoň u časti obyvateľstva nejakého miesta tým, že rozširuje poplašnú správu, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky“* (§ 362 zákona NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.).

3 Vybrané negatívne dôsledky krízovej situácie na život občanov a ich základné práva

1. Občania majú svoje politické práva garantované ústavou, môžu voliť a byť volení, zúčastňovať sa rozhodnutí formou referenda, dožadovať sa prípadných vysvetlení, môžu priamo vstupovať do rozhodovacích procesov. Práva a povinnosti obyvateľov obce sú upravené v § 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obyvateľ obce má právo voliť orgány samosprávy obce a byť volený do orgánov samosprávy obce (Kováčová, 2020). Obyvateľ obce sa na samospráve obce môže zúčastňovať aj hlasovaním o dôležitých otázkach života a rozvoja v obci účasťou v miestnom referende; môže sa zúčastňovať na zhromaždeniach obyvateľov obce a na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, a vyjadrovať na nich svoj názor; obracať sa so svojimi podnetmi alebo sťažnosťami na orgány obce; používať obvyklým spôsobom obecné zariadenie a majetok obce, slúžiaci na verejné účely; požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, rodiny a svojho majetku, nachádzajúceho sa v obci; požadovať pomoc v čase náhlej núdze³³ (§ 3, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. v zn. n. p.). Rovnako aj obyvateľ samosprávneho kraja si okrem práva voliť a byť volený, uplatňuje aj právo hlasovať v referende samosprávneho kraja, právo zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva samosprávneho kraja, a tiež má právo obracať sa s podnetmi a sťažnosťami na orgány samosprávneho kraja.

Samosprávy sa v čase pandémie nachádzali v zložitej situácii, napr. aj celoplošné testovanie v súvislosti s pandemiou COVID-19 mnohé samosprávy zatiahli z vlastných zdrojov, a len dodatočne dochádzalo k čiastočnej refundácii s tým spojených nákladov. Aj samotný výkon prijatých opatrení a nariadení bol pre samosprávy komplikovaný, nakoľko nemali dostatok informácií a keď áno, informácie sa často menili. Počas vyhláseného núdzového stavu sa zastupiteľstvá samospráv stretávali prostredníctvom moderných informačno-komunikačných technológií v „online priestore“ a hlasovali prostredníctvom mailovej komunikácie. Rovnako to bolo i v prípade zvolávania a hlasovania obecných či mestských rád, alebo komisií. Občan si tak nemohol uplatniť svoje základné práva vo vzťahu k samospráve, a nemal ani možnosť vstupovať priamo do rozhodovacích procesov. Avšak, to všetko v záujme ochrany života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.

Krízová situácia, vyvolaná v dôsledku ochorenia COVID-19, si vyžiadala nové riešenia, uplatnenie poznatkov a zručností krízového riadenia, nový štýl rozhodovania. Pre samosprávy sa otvorili nové výzvy, odkryli sa mnohé nezodpovedané otázky. Z uvedeného vyplýva, že je *nevyhnutné zachovávať a rešpektovať základné demokratické princípy, zabezpečiť prehľadnosť a transparentnosť v rozhodovacích procesoch, a vytvárať podmienky pre participáciu všetkých zúčastnených strán*. Preto je i naďalej žiaduce zdôrazňovať, že občiansku participáciu je nutné vnímať ako základné právo, ktoré občanom umožňuje, aby „*lepšie pochopili prijaté rozhodnutia*,

³³ Stav náhlej núdze sa chápe ako okamžitý stav, ktorý bol spôsobený živelnou pohromou (napr. povodeň) alebo haváriou (napr. výbuch), alebo inou podobnou udalosťou. Obec je v prípade náhlej núdze povinná obyvateľovi obce zabezpečiť prístrešie, stravu alebo inú materiálnu pomoc.

aby sa aktívne zúčastňovali rozhodovacích procesov, ktoré ovplyvňujú ich životy a v neposlednom rade, aby použili aj im dostupné kontrolné mechanizmy³⁴“ (Kováčová, 2020, s. 33). Čím viac občanov sa bude zapájať do spravovania vecí verejných na najnižších úrovniach, tým viac sa zdôrazní aj základná myšlienka a zmysel decentralizačného procesu (Kováčová, 2020).

2. Do kancelárie verejného ochrancu práv³⁵ bolo doručených a zaevidovaných niekoľko podnetov a sťažností, v ktorých sa občania domáhali prešetrenia správnosti postupu orgánov verejnej moci v súvislosti s nariadením povinnej štátnej karantény. Úrad verejného zdravotníctva SR uložil povinnosť všetkým ľuďom, vstupujúcim na územie Slovenskej republiky zo zahraničia, podrobiť sa povinnej izolácii v štátnej karanténe. Dotknuté osoby umiestnenie do štátnej karantény označili za zásah do ich základných práv a slobôd.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov umožňuje v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody“ a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. V zmysle ústavného zákona môže byť o. i. obmedzená nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia núteným pobytom v obydli alebo evakuáciou na určené miesto, a súčasne môže byť obmedzená i sloboda pohybu a pobytu (čl. 5, ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v zn. n. p.).

Kancelária verejného ochrancu práv po prešetrení prípadov dospela k záveru, že skutočne mohlo u dotknutých osôb dochádzať k porušovaniu osobnej slobody a slobody pohybu a pobytu. Kancelária verejného ochrancu práv vo svojej správe uvádza, že: „Nariadiť povinnosť absolvovať štátnu karanténu plošne, pre všetky osoby vstupujúce na územie Slovenska počas núdzového stavu, môže len vláda v režime osobitného ústavného zákona, nie však ÚVZ“ (Nariadením povinnej štátnej karantény..., 2021). Z vyjadrenia kancelárie verejného ochrancu práv ďalej vyplýva, že opatrenie bolo súčasne v rozpore aj s tzv. princípom primeranosti, nakoľko potenciálnemu šíreniu nákazy bolo možné zabrániť aj miernejšími prostriedkami.

Na základe uvedeného je dôležité dodať, že v texte ústavného zákona je síce uvedené, že vláda môže v čase núdzového stavu obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania, ale môže tak rozhodnúť len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas. Ide o veľmi citlivú záležitosť obmedzenia základných práv a slobôd, ktoré má každý občan Slovenskej republiky garantované v Ústave Slovenskej

³⁴ V rámci dostupných kontrolných mechanizmov, občania môžu napr. podať podnet alebo sťažnosť, postupujúci podľa zákona NR SR č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov; podať petíciu v zmysle zákona SNR č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov; alebo dožadovať sa informácií podľa zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov.

³⁵ Inštitút verejného ochrancu práv je zakotvený v Ústave SR – ôsma hlava, druhý oddiel, článok 151a. Verejný ochranca práv sa pri výkone svojej činnosti riadi a postupuje podľa zákona NR SR č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

republiky³⁶. V takýchto situáciách by mali byť precízne stanovené aj výnimky, zohľadňujúce napr. rôzne životné situácie, aby príčina obmedzenia základných práv a slobôd „v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas“ ako sa uvádza v zákone, bola skutočne opodstatnená a extrémne neukracovala občanov na ich základných právach a slobodách. Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie (Kováčová, 2016). Nikoho nie je možné z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo nezvýhodňovať. Cudzcinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody, zaručené Ústavou Slovenskej republiky, ak nie sú výslovne priznané iba občanom Slovenskej republiky. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a sú nezrušiteľné.

3. V krízovej situácii, vyvolanej ochorením COVID-19, vzrástol aj počet podaných sťažností a podnetov – t. j. sťažností a podnety, podané podľa ustanovení zákona o súdoch (zákon NR SR č. 757/2004 Z. z.); sťažnosti všeobecné, podané podľa zákona o sťažnostiach (zákon NR SR č. 9/2010 Z. z. v zn. n. p.). Pod vplyvom pandémie COVID-19 sa počet sťažností v porovnaní s predchádzajúcim obdobím zvýšil, čo dokazujú aj **A. Košíková** a **M. Orenič**, ktorí jednoznačne konštatujú, že príčinou sú práve „*prieťahy v súdnom konaní, spôsobené v konečnom dôsledku pandemiou ochorenia COVID-19*“ (Košíková – Orenič, 2021, s. 35)
4. V krízovej situácii, vyvolanej ochorením COVID-19, boli Národnou radou SR prijímané zákony v zrýchlenom legislatívnom konaní, pretože súviseli s ekonomickými, sociálnymi alebo zdravotnými dopadmi. V zmysle Rokovacieho poriadku NR SR, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona len za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak štátu hrozia značné hospodárske škody (§ 89 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. v zn. n. p.). Avšak, nie vo všetkých prípadoch boli podmienky pre prijímanie zákonov v zrýchlenom legislatívnom procese aj naplnené.³⁷ Prijímanie zákonov v zrýchlenom legislatívnom konaní kritizovala aj prezidentka Slovenskej republiky, **Zuzana Čaputová**, ktorá na túto skutočnosť poukázala ešte v júni 2020 v *Správe o stave republiky*, ktorú predniesla na pôde Národnej rady SR. Podľa **O. Dostála** ide o problém, ktorý sa netýka len posledného obdobia. „*Za každej vlády sa používalo zrýchlené legislatívne konanie aj v situáciách, keď to nebolo podložené zákonom a neboli naň splnené podmienky*“ (Medvec, 2019). Ako **O. Dostál** ďalej uvádza, bežnou praxou je aj fakt, že hlasovanie sa má uskutočniť až o 48 hodín, ak NR SR nerozhodne

³⁶ Základné práva a slobody sú zakotvené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky ako: Základné ľudské práva a slobody (čl. 14-25); Politické práva (čl. 26-32); Práva národnostných menšín a etnických skupín (čl. 33-34); Hospodárske, sociálne a kultúrne práva (čl. 35-43); Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (čl. 44-45); Právo na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46-50); Právo na azyl (čl. 53).

³⁷ V zrýchlenom legislatívnom konaní boli prijaté aj zákony, ktoré nemali tzv. „*covidkontext*“ – napr. zákon o komisárovi pre deti; zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov; zákon o športe; zákon o telekomunikáciách a i.

inak. Avšak, parlament hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch zaraďuje hneď, bez predpísanej dvojdnovej lehoty.

Od začiatku volebného obdobia (t. j. od 03/2020 – 07/2022) NR SR schválila spolu 361 zákonov (vládných 242 a poslaneckých 119). Z toho v roku 2020 poslanci NR SR prijali 124 zákonov (vládných 95 a poslaneckých 29), a v skrátanom legislatívnom konaní poslanci odsúhlasili 59 zákonov. V roku 2022 (do konca mája 2022) NR SR schválila 69 zákonov – vládných návrhov bolo 45 a poslaneckých 24 (viď štatistiky, zverejnené na webovej stránke NR SR). V rámci aktuálneho volebného obdobia, najviac zákonov NR SR prijala v roku 2021, a to 168 (vládných 102 a poslaneckých 66). V zrýchlenom konaní bolo prijatých 27 zákonov³⁸ (Parlament od začiatku..., 2022). Z uvedeného vyplýva, že od začiatku volebného obdobia NR SR schválila viac ako 80 zákonov v zrýchlenom legislatívnom konaní.

V zmysle legislatívnych opatrení NR SR, uznesení a nariadení Vlády SR, vyhlášok príslušných ministerstiev, ako aj vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva SR, prijatých z dôvodu šírenia ochorenia COVID-19, pandémie negatívne zasiahla a ovplyvnila i ďalšie oblasti života v spoločnosti – zdravotníctvo, školstvo, sociálny systém, kultúru, priemysel, hospodárstvo, dopravu a i.

Práca mnohých firiem a inštitúcií sa presunula do domáceho prostredia. Novelou Zákonníka práce (ktorá je platná od 1. marca 2021), konkrétne v ustanovení § 52 Zákonníka práce, sa precizovala povaha domácej práce a telepráce.³⁹

Prezenčné vyučovanie sa zo škôl presunulo do domáceho prostredia a zmenilo sa na dištančné vzdelávanie. Uvedený stav odhalil slabé miesta v systéme, množstvo nezodpovedaných otázok, a v mnohých prípadoch i negramotnosť v oblasti využívania moderných informačno-komunikačných technológií. Zároveň poukázal na nedostatočné zabezpečenie virtuálneho priestoru, nárast kybernetických útokov⁴⁰ a šírenie dezinformácií⁴¹. S rozšíreným využitím moderných komunikačných technológií sa výrazná časť obťažovania a zastrašovania presunula do virtuálneho prostredia.⁴² Uvedené skutočnosti rozhodne „*neprispiievajú k zvládaniu zložitej situácie a sú dôkazom toho, že je nevyhnutné rozvíjať kritické myslenie a digitálne zručnosti*“ (Kováčová, 2021, s. 14). Počas pandémie bolo u detí zaznamenané zhoršenie duševného zdravia, s čím súvisí aj enormný nárast počtu detských

³⁸ Pre porovnanie, v predchádzajúcom volebnom období 2016 – 2020 NR SR prijala celkom 448 zákonov. Vláda predložila 319 návrhov, poslanci 127 a dva návrhy predložili parlamentné výbory. V skrátanom legislatívnom konaní zákonodarcovia odsúhlasili 26 zákonov a dva zákony boli schválené v zrýchlenom režime, ktoré však prezidentka vrátila na opätovné prerokovanie.

³⁹ Ostatné, ako napr. kompenzácia zvýšených nákladov, ktoré zamestnancovi vznikli v dôsledku používania vlastného zariadenia a vybavenia pre výkon práce – napr. náklady na elektrickú energiu, ktorej spotreba sa zvýšila v priamej súvislosti s používaním vlastných informačných technológií; príp. iné podmienky sa odporúča dohodnúť priamo v kolektívnej zmluve.

⁴⁰ Od 1. 8. 2021 je účinný zákon NR SR č. 287/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Priestupky – § 30, ods. 1 – 5; Správne delikty – § 31, ods. 1 – 16).

⁴¹ Šírenie poplašnej správy je skutkovou podstatou trestného činu (§§ 361 – 362 Trestného zákona).

⁴² Kyberšikanovanie nemá časové a priestorové obmedzenie, rýchlo sa rozšíri k veľkému publiku, páchatel' zostáva v anonymite, ľahko sa prekonávajú rozdiely, uplatňujú sa psychické prostriedky ubližovania. Od 1. 7. 2021 bola novelou Trestného zákona (zákon NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.) zavedená skutková podstata trestného činu nebezpečného elektronického obťažovania (§ 360b Trestného zákona).

pacientov s psychickými problémami. Ako jediné možné východiská z nepriaznivej situácie volili sebadeštrukčné východiská, alkohol, drogy, sebapoškodzovanie sa. Psychické zdravie sa zhoršilo aj u poslucháčov vysokých škôl. Podľa dostupných zdrojov, až 72 % študentov uviedlo zhoršenie psychického zdravia. Ako ďalej vyplynulo z prieskumu: každý piaty študent trpí depresiami (t. j. depresie sa vyskytujú takmer u 1/3 vysokoškolákov), 21 % študentov uvádza zvýšenú konzumáciu alkoholu, omamných látok a pod. (viď články, publikované na webovej stránke IPčko).

Keďže je slovenská ekonomika jednostranne zameraná na automobilový priemysel a na export, prepad v automobilovom priemysle stiahol dole aj celú priemyselnú výrobu, a v podstate celú slovenskú ekonomiku (Kováčová, 2021). Pandémia výrazne ovplyvnila aj ostatné sféry života spoločnosti – najmä oblasť služieb, gastrosektor, kultúrny a kreatívny sektor, cestovný ruch, dopravu a i. Mnohé malé firmy a živnostníci boli nútení svoje živnosti zanechať, veľké firmy prepustili svojich zamestnancov a zatvorili svoje prevádzky, alebo prešli na skrátený pracovný čas (tzv. „*Kurzarbeit*“). Z uvedeného dôvodu nezamestnanosť rástla⁴³, mzdy sa znižovali, ceny tovarov sa zvyšovali, náklady na energie rástli, objednávky klesali a skladové zásoby sa zvyšovali. Pod vplyvom nepriaznivého ekonomického vývoja, zhoršujúcej sa situácie na trhu práce a hroziacej recesie sa menilo aj spotrebiteľské správanie. Nízke mzdy a narastajúca nezamestnanosť prinútili ľudí míňať menej, viac šetriť a podľa možností si vytvárať finančné rezervy (Kováčová, 2021). Na Slovensku je v súčasnosti 16,3 % rodín pod hranicou chudoby, čo predstavuje 872 tisíc ľudí⁴⁴ (Buchláková, 2020). Podľa dostupných informácií Eurostatu, materiálna deprivácia dosiahla svoj vrchol v roku 2012, keď bolo ohrozených až 10 % Európanov. Najohrozenejšou skupinou ľudí na Slovensku sú prevažne nezamestnaní (58,3 %). Iba 9 % zamestnaných ľudí čelí riziku chudoby a sociálnemu vylúčeniu. V prípade žien a mužov je riziko vyvážené, a vo väčšom ohrození sú ľudia, ktorí majú deti (18,9 %) (Buchláková, 2020). No, problémy majú aj neúplné rodiny či dôchodcovia.⁴⁵

Štát sa o. i. musel vysporiadať nielen s poklesom príjmov, ale aj so zvýšenými výdavkami, nakoľko prijaté preventívne opatrenia v dôsledku pandémie boli a i naďalej sú enormnou záťažou najmä pre zdravotnícky a sociálny systém. Počas pandémie COVID-19 musela byť zdravotnícka starostlivosť reprofelizovaná, a napr. stav pacientov, najmä onkologických pacientov a pacientov, chorých na srdcovo-cievne ochorenia, sa zhoršil a ich počet zvýšil.⁴⁶ Zdravotnícka starostlivosť bola zameraná prednostne na pacientov COVID-19

⁴³ Podľa dostupných informácií z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, nezamestnanosť na Slovensku k 31. októbru 2022 predstavovala 5,9 %. Uvedená miera nezamestnanosti od marca 2020 prvýkrát klesla pod 6 %.

⁴⁴ Podľa dostupných informácií Štatistického úradu SR, ich počet sa za poslednú dekádu výrazne znížil. Pre porovnanie: v roku 2011 bolo materiálnou depriváciou ohrozených až 22 % obyvateľov.

⁴⁵ Napr. nemožnosť dovoliť si dovolenku; neschopnosť vytvárať si vlastné finančné rezervy; problém úhrady nepredvídateľných finančných výdavkov z vlastných zdrojov; nedoplatky na bývaní; nedoplatky na hypotékach a pôžičkách; kvalita stravy a i.

⁴⁶ Podľa dostupných informácií Štatistického úradu SR, v počte úmrtí na onkologické ochorenia je Slovensko na tom najhoršie spomedzi všetkých krajín Európskej únie. Slovenskí pacienti majú horší prístup k liečbe, lieky nie sú dostupné v takom rozsahu ako v iných krajinách, a rovnako ani prevencia nie je dostatočná. Uvedené choroby a ochorenia by už dnes bolo žiaduce označiť za akútne, nakoľko sa týkajú veľkej skupiny obyvateľstva, a podporné zdroje (finančné, materiálne, ľudské) rôznych charitatívnych a neziskových organizácií (napr.

a naplánované operačné zákroky museli byť odložené na neurčito. V čase pandémie sa u ľudí tiež zhoršilo duševné zdravie a enormne narástol počet pacientov s psychickými problémami⁴⁷ (Kováčová, 2021a). Kritickou oblasťou sú aj zariadenia sociálnych služieb, poskytujúce sociálnu starostlivosť pre seniorov. Zariadenia zápasia s kapacitným nedostatkom, a podľa dostupných výpočtov: „v najbližších rokoch bude chýbať v zariadeniach sociálnych služieb na celom Slovensku asi 20 000 miest pre žiadateľov. Stojíme na pokraji krízy...“ (Prezidentka Čaputová si v Bystrici..., 2020). Rovnako je kritický i nedostatok zdravotníckych a sociálnych pracovníkov – lekári, zdravotné sestry, ošetrovatelia (v zdravotníctve pracuje cca 2 494 lekárov vo veku 60-65 rokov, 2 477 lekárov vo veku 66-70 rokov, 1 756 lekárov nad 71 rokov; v systéme chýba 3 600 zdravotných sester); problémom je i neefektívne a neatraktívne rozdelenie kompetencií personálu, poddimenzovaná materiálna a technická vybavenosť, vzdelávanie, t. j. nevyhnutná je celková reforma zdravotníctva.

Okrem zvýšených výdavkov v dôsledku pandémie COVID-19, štát čelí i zvýšeným výdavkom v dôsledku invázie ruských vojsk na Ukrajinu, v dôsledku energetickej krízy a vysokej inflácie. Na zmiernenie dopadov energetickej krízy a vysokej inflácie Vláda SR prijíma opatrenia rôzneho charakteru: napr. zastropovanie cien energií a plynu pre domácnosti, samosprávy a firmy; dotácie na inflačnú pomoc verejným inštitúciám a najzraniteľnejším odberateľom; vyplatenie 13. a 14. dôchodku seniorom⁴⁸, ako aj ďalšie kompenzačné opatrenia. Paradoxne, aj keď sa viac nevyrába, ale vďaka lepšiemu výberu daní z dôvodu vysokej inflácie, štát si môže dovoliť prijímať opatrenia, zmierňujúce negatívny vplyv vysokého nárastu cien elektriny a plynu. Prijatým opatreniam však muselo predchádzať schválenie novely zákona o štátnom rozpočte pre rok 2022 poslancami v Národnej rade SR (navýšenie štátneho rozpočtu pre aktuálny rok 2022 o 1,5 mld. EUR). Avšak, pre plnenie už existujúcich záväzkov vlády SR, ako aj pre prijímanie nových opatrení a z nich vyplývajúcich ďalších záväzkov v budúcom roku, bude rozhodujúce schválenie zákona o štátnom rozpočte pre rok 2023 poslancami Národnej rady SR.

Je žiaduce zdôrazniť, že pri analýze problémov, samozrejme okrem ich podrobného a dôsledného skúmania, je nevyhnutné pracovať aj *s dostupnými nástrojmi*⁴⁹ *možných a dostupných riešení*, čo práve ponúka **B. G. Peters**, ktorý vychádza z diela autorov **D. A. Rocheforta** a **R. W. Cobba**. Na výbere politického problému, o ktorom je nutné rozhodnúť, sa podieľajú viaceré subjekty tak inštitucionalizovanej ako aj neinštitucionalizovanej sféry

nadácie, občianske združenia, neziskové organizácie a pod.) sú značne limitované a obmedzené (Kováčová, 2021a).

⁴⁷ Napr. úzkostné stavy, panické ataky, depresie, či syndróm vyhorenia. Tiež bol hlásený i nárast prípadov domáceho násillia, sklony k alkoholu, samovražedné sklony a pod.

⁴⁸ Pre domácnosti seniorov predstavovala inflácia v septembri 2022 až 15,7 %, t. j. ak za nákup, ktorý si senior zakúpil ešte v septembri 2021, zaplatil 100,-- EUR, tak za rovnaký nákup v septembri 2022 zaplatil už 115,70 EUR.

⁴⁹ Nástroje verejnej politiky možno definovať ako prostriedky na dosiahnutie vytýčených cieľov pri riešení problémov spoločnosti. Výber vhodných nástrojov je kľúčovým a rozhodujúcim faktorom pre dosiahnutie cieľov verejnej politiky pri riešení spoločenských problémov (Malíková – Daško, 2018). Z hľadiska typu a miery závažnosti uplatnenia jednotlivých nástrojov, aktéri verejnej politiky v rozhodovacích procesoch môžu uplatniť rôzne nástroje: právne, ekonomické, administratívne, mocenské, ako aj informačné a komunikačné. Môžu mať charakter povinných, zmiešaných a dobrovoľných nástrojov.

spoločenského života⁵⁰, v záujme ktorých je ovplyvniť spoločenský a politický vývoj v spoločnosti. Ako **M. Potůček** zdôrazňuje, v rozhodovacích procesoch, v rámci ktorých jednotliví účastníci presadzujú svoje preferencie v strategických interakciách, dôležitú úlohu by mal zohrávať tzv. „faktor záväzku“, t. j. „citlivý moment, v ktorom sa účastníci dokážu navzájom vierohodne zaviazat' k určitému akceptovateľnému budúcemu správaniu“ (Potůček, 2010, s. 39). Pri analýze preferencií by mal byť preto dôraz kladený najmä na vnútorné prepojenie v zmysle „záväzok – inštitúcia – kultúra“, čo možno oceniť najmä v oblasti dlhodobých zmluvných vzťahov a iných záväzkových mechanizmov *pro futurum* (Kováčová, 2021a).

Záver

Oživenie slovenskej ekonomiky bude závisieť od množstva faktorov. I napriek nepriaznivému vývoju, pozornosť musí byť o. i. zameraná aj na: maximálne a efektívne využitie možností čerpania európskych finančných prostriedkov z ešte stále prebiehajúceho Programového obdobia 2014 – 2020; na zodpovedné plnenie podmienok čerpania finančných prostriedkov z novozriadeného fondu obnovy, ako i nového rozpočtu EÚ na obdobie 2021 – 2027; prípadne aj na využitie výhodných podmienok čerpania európskych úverov.

Nálada v spoločnosti je ovplyvnená mnohými negatívnymi javmi, ktoré sa za uplynulé takmer tri roky poznačili na kvalite života a sprevádzajú život každého občana – pandémie COVID-19, invázia ruských vojsk na Ukrajine, energetická kríza, vysoká inflácia, migračná kríza... Okrem toho, každý občan rieši aj svoje nie vždy ľahké životné situácie, a preto citlivo reaguje na to, ako sa o neho politici a volení funkcionári zaujímajú, a samozrejme si to aj pamätá. Práca vo verejnom záujme, či už na nadnárodnej, národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, si vyžaduje intenzívnu komunikáciu s občanmi. Občan očakáva osobný kontakt, nie vzťah na diaľku bez toho, aby sa volený funkcionár zaujímal o skutočné problémy ľudí a život v obciach, mestách a v regiónoch. A nemalo by to byť len pred voľbami, kedy sa kandidáti usilujú získať podporu a hlasy potenciálnych voličov.

Zoznam bibliografických odkazov

BUCHLÁKOVÁ, L. 2020. *Na Slovensku rastie počet ľudí, ktorí trpia materiálным nedostatkom*, 2020 [online]. EurActiv.sk. [cit. 21.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/socialna-politika/news/na-slovensku-rastie-pocet-ludi-ktori-trpia-materialnym-nedostatkom/>>

KOŠÍKOVÁ, A. – ORENIČ, M. 2021. Pandemická situácia na Slovensku a jej analýza sťažností. In *RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÁC Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE INTERPOLIS'21*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2021. ISBN 978-80-557-1909-2. s. 27 – 37.

⁵⁰ Napr. prezident, ministri a vládni úradníci, skupiny poslancov, predstavitelia samosprávnych orgánov, politické strany, polícia, súdy, armáda, univerzity a vysoké školy, zástupcovia zamestnancov a zamestnávateľov, rôzne občianske iniciatívy, súkromný sektor, mimovládne organizácie, médiá a pod.

- KOVÁČOVÁ, E. 2016. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. Banská Bystrica: BELIANUM, FPVaMV UMB 2016. 150 s. ISBN 978-80-557-1202-4.
- KOVÁČOVÁ, E. 2019. Formovanie a realizácia občianskej participácie v podmienkach Slovenskej republiky - novodobé hrozby a riziká. 7. kapitola. In *Postdemokracia ako proces hľadania novej kvality demokracie*. 1. vyd. Praha: Naše vojsko, 2019. ISBN 978-80-206-1849-8. s. 111-135.
- KOVÁČOVÁ, E. 2020. *Vplyv decentralizácie na výkon a riadenie územnej samosprávy v SR*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2020. 222 s. ISBN 978-80-557-1766-1.
- KOVÁČOVÁ, E. 2021. Rozhodovanie v krízovej situácii. In *RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÁČ Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE INTERPOLIS'21*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2021. ISBN 978-80-557-1909-2. s. 9 – 18.
- KOVÁČOVÁ, E. 2021a. *Politologické aspekty verejnej politiky a verejnej správy – verejný záujem a vymedzenie problému vo verejnej politike*. Praha: Leges, 2021. 78 s. ISBN 978-80-7502-566-1.
- MALÍKOVÁ, Ľ. – DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: IRIS – Vydavateľstvo a tlač, s. r. o., 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- MEDVEC, J. 2019. *Dostál: Zrýchlené legislatívne konania a prílepký sa zneužívajú čoraz viac*, 2019 [online]. HNonline.sk. [cit. 19.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://hnonline.sk/prakticke-hn/2047622-dostal-zrychlene-legislativne-konania-a-prilepky-sa-zneuzivaju-coraz-viac>>
- Nariadením povinnej štátnej karantény došlo k porušeniu práv ľudí, prichádzajúcich na Slovensko*, 2021 [online]. VOP.gov.sk. [cit. 19.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://vop.gov.sk/vase-pribehy/>>
- Parlament od začiatku volebného obdobia schválil 361 zákonov. Ak bude pokračovať v tomto tempe, „prekonajú“ aj Ficovu vládu*, 2022 [online]. 24hod.sk. [cit. 19.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.24hod.sk/parlament-od-zaciatku-volebneho-obdobia-schvalil-361-zakonov-ak-bude-pokracovat-v-tomto-tempe-prekonaju-aj-ficovu-vladu-cl774465.html>>
- PETERS, B. G. 2005. The Problem of Policy Problems. In *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2005. Vol. 7, No. 4. ISSN 1387-6988. pp. 349 – 370.
- POTŮČEK, M. a kol. 2010. *Veřejná politika*. Praha: SLON, 2010. 396 s. ISBN 978-80-86429-50-2.
- Prezidentka Čaputová si v Bystrici pozrela expozíciu Dominika Skuteckého a rokovala so županom*, 2020 [online]. BOnline.sk. [cit. 18.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://bbonline.sk/prezidentka-caputova-si-v-bystrici-pozrela-expoziciu-dominika-skuteckeho-a-rokovala-so-zupanom/>>
- ROCHEFORT, D. A. – COBB, R. W. 1993. Problem definition, Agenda Access, and Policy Choice. In *PSJ: Policy Studies Journal*, 1993. Vol. 21, No. 1. ISSN 1541-0072. pp. 56 – 71.
- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov
- Uznesenie Vlády SR č. 114/2020 z 15. marca 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na uloženie

pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom

Uznesenie Vlády SR č. 587/2020 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov

Uznesenie Vlády SR č. 693/2021 z 28. októbra 2020 k návrhu na ďalšie rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného Uznesením vlády SR č. 587 z 30. septembra 2020

Uznesenie Vlády SR č. 695/2021 z 24. novembra 2021 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov

VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: KAROLINUM, 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-1714-5.

Zákon SNR č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov – Ústava Slovenskej republiky

Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov – Rokovací poriadok NR SR

Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – Zákon o slobode informácií

Zákon NR SR č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu

Zákon NR SR č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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

Zákon NR SR č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov

EPISTEMICKÁ DISFIGURÁCIA REPREZENTATÍVNEHO MODELU DEMOKRACIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII⁵¹

EPISTEMIC DISFIGURATION OF THE REPRESENTATIVE DEMOCRACY MODEL IN A CRISIS SITUATION

Simona Kováčová*

ABSTRAKT

Pandémia ochorenia Covid-19 si vyžadovala akceleráciu procesov prijímania riešení ako aj zavádzania opatrení, čo predpokladalo rýchle rozhodnutia, za účelom zamedziť nekontrolovateľnému šíreniu koronavírusu. Mnohé demokracie tak čelili rozhodovaniu v časovej tiesni, čo so sebou prináša hrozbu narušenia demokratických procedúr a odstavenie pravidiel vlády zákona. Politika vychádzala z vedeckých poznatkov čím sa hygienici, virológovia, epidemiológovia, infektológovia či štatistici, veľmi rýchlo stali kľúčovými aktérmi pri navrhovaní konkrétnych opatrení a politik na koordináciu pandemickej situácie. Je prirodzené, že sa v kontexte tak vážnej situácie rozhodovanie opieralo o názor expertných kapacít, avšak problém nastáva v prípade dominancie epistemickej autority, ktorá predstavuje radikálny pokus depolitizovať demokraciu. Vychádzajúc z napätia medzi politickým a expertným rozhodovaním je hlavným cieľom príspevku poukázať na možné konzekvencie dominancie epistemickej orientácie pre etablovanú politickú prax parlamentných demokracií a definovať mechanizmus prevencie transformácie politického rozhodovania na epistemický proces.

Kľúčové slová: proceduralizmus, epistemická autorita, Covid-19, politické rozhodovanie

Úvod

Nová vláda **I. Matoviča** ako výsledok vôle občanov vyjadrenej v parlamentných voľbách, konajúcich sa 29. februára 2020 bola kreovaná na pozadí pandémie Covid-19 ako najväčšej globálnej krízy verejného zdravia, resp. vo všeobecnosti globálnej hrozby za posledné dekády, ktorá spôsobila závažnú zdravotnícku, ekonomickú, ale aj sociálno-politickú krízu. Jej dôsledky sú mementom a zároveň skúškou funkčnosti jednotlivých politických systémov a inštitúcií, ako aj výzvou pre demokratické vládnutie v intenciách vlády zákona, keďže na boj proti šíreniu vírusu boli implementované rôzne protipandemické opatrenia, svojím charakterom zasahujúce a obmedzujúce základné práva a slobody. Aj keď bezprostredne po parlamentných voľbách (necelé 3 týždne od prvého prípadu potvrdeného 6. marca 2020) manažovala ochranné opatrenia ešte dosluhujúca vláda **P. Pellegriniho**, od 21. marca 2020 však zodpovednosť prevzala nová vláda 4 koalíčných partnerov (ÚVZ SR, 2020).

⁵¹ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 „Politické rozhodovanie v krízovej situácii“, riešeného v období rokov 2021 – 2023 na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

* Mgr. Simona Kováčová, PhD., odborná asistentka, Katedra politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: simona.kovacova@umb.sk.

Intenzita, rozsah a vážnosť ochorenia od samotného počiatku zloženia nového kabinetu indikovali, že všetky témy dovtedy ovplyvňujúce slovenský politický diskurz, zatieni nový fenomén koronakrízy a s tým súvisiace rozhodnutia o protipandemických opatreniach a metódach boja proti šíreniu ochorenia Covid-19, ktorým sa pripisovala dominantná pozornosť politikov a celej verejnosti.

Kríza výrazným spôsobom zmenila charakter politického rozhodovania, v ktorom sa do popredia dostávajú expertné kapacity, ktoré slovami talianskej politologičky **N. Urbinati** priamo podporujú nepolitickú politiku (odpolitizované rozhodovanie), pričom ak nejestvujú mechanizmy brániace rozpínavosti epistemickej autority, stáva sa z nej jedna z foriem znetvorenia demokracie (Urbinati, 2018).

1 Mocenská rozpínavosť verus epistemická autorita

Tendencia rozširovania právomocí vlád je sprievodným znakom krízových situácií (núdzových/výnimočných stavov), avšak diskutabilným ostáva skutočný zámer rozpínavosti. V zásade ide o to, ktorý z (dvoch) uvedených princípov vlády skutočne sledujú:

- 1) posilnenie moci vlády s výlučne dočasným charakterom ako nevyhnutný predpoklad pre rýchly a účinný boj proti koronakríze,
- 2) zneužitie situácie: „zatienenie“ parlamentu posilnením (vlastných) exekutívnych právomocí.

Reakcia maďarskej vlády na koronakrízu je len jedným z názorných príkladov posilnenia exekutívnych právomocí, tzv. krízových kompetencií vlády, ktoré vyvolali ostrú medzinárodnú kritiku. Tzv. „zákon o ochrane pred koronavírusom,⁵²“ ktorý maďarský parlament prijal 30. marca 2020 umožnil Orbánovej vláde vládnuť dekrétmi až pokiaľ parlament, v ktorom dominuje politická strana Fidesz, nerozhodne o ukončení núdzového stavu. Absencia konkrétneho dátumu ukončenia núdzového stavu, bola jedným z kľúčových argumentov kritiky o zneužití situácie ohľadom šírenia ochorenia Covid-19, za účelom posilnenia moci vlády, čo je nielen politicky nebezpečné ale aj morálne neprijateľné. Okrem toho, že zákon výrazne obmedzil moc poslancov formou rozhodovania cez dekréty počas núdzového stavu, zaviedol aj nové trestné činy a s tým spojené krízové právomoci na zastrasovanie.⁵³ Avšak necelý týždeň predtým, ako mala vypršať platnosť núdzového stavu⁵⁴ vyhláseného pre koronakrízu bol maďarskou vládou vyhlásený stav vojnovej hrozby⁵⁵ v súvislosti s vojnou na Ukrajine (s platnosťou od polnoci 24.05.2022), čím si **V. Orbán**

⁵²Uvedeným zákonom si V. Orbán na neobmedzenú dobu „prepožičal“ plnú moc v mene boja s pandémiou.

⁵³K mimoriadnym kompetenciám patrila aj hrozba väzenia (na 5 rokov) za šírenie poplašných správ (falošných/skreslených) v súvislosti s pandémiou, čo vyvolalo obavy o slobodu tlače (Koronavírus..., 2020).

⁵⁴Predĺžený epidemický núdzový stav trval do 1. júna 2022 (Majú maďari..., 2022).

⁵⁵Parlament ovládaný Orbánovou stranou Fidesz, vytvoril novú kategóriu pre núdzový stav. Vláda ho môže vyhlásiť, v prípade ak je niektorá zo susedných krajín zasiahnutá ozbrojeným konfliktom, je vo vojne alebo ju postihne humanitárna katastrofa. „Vláda v takejto situácii potrebuje manévrovací priestor a okamžitú akcieschopnosť, zdôvodnil premiér toto mimoriadne opatrenie. Orbán dodal, že podobne, ako to bolo aj v prípade stavu núdze počas koronavírusovej pandémie, stav vojnovej hrozby umožňuje kabinetu okamžite reagovať a všetkými možnými prostriedkami "chrániť Maďarsko a maďarské rodiny" (Orbán oznámil..., 2022).

zabezpečil kontinuitu vo vládnutí formou dekrétov, ktoré nemusí predkladať na schválenie parlamentu (Orbán oznámil..., 2022).

Orbánov núdzový krízový manažment počas šírenia ochorenia Covid-19 a následné schválenie ďalších mimoriadnych právomocí v súvislosti s „vojnovými“ vládnymi dekrétmi, signalizujú neutíchajúci mocenský apetít, vzrastajúcu mocenskú rozpínanosť a posilňovanie možností v získavaní moci a to napriek Orbánovej ústavnej väčšine. Ukazuje sa tak, že povaha núdzového stavu vyhovuje Orbánovmu štýlu vládnutia viac, ako štandardné demokratické mechanizmy, nakoľko dochádza nielen k rýchlejšiemu prijímaniu právnych noriem ale v atmosfére vyžadujúcej si akcieschopnosť sa môže prezentovať ako akčný politik, v momente reagujúci na problémy a prinášajúci riešenia. V konečnom dôsledku však zmeny zavedené Orbánovou garnitúrou, navonok obhajované nutnosťou rýchlych reakcií na pandemickú situáciu len oslabujú ústavnú a parlamentnú kontrolu nad exekutívou.

Nespopochybňujeme, že boj proti koronavírusu priniesol pre vlády možnosť vládnuť pomocou dekrétov, avšak právomoci aktivizované núdzovým stavom a spôsoby vydávania opatrení pripravili „živnú pôdu“ pre obchádzanie kľúčových zákonodarných inšancií v zastupiteľských demokraciách. *„Zachovanie demokracie znamená postupné opustenie právomocí a zákonov využívaných v stave núdze ako najhorších z pandemických nástrojov. Niektoré štáty a inštitúcie z bezpečnostného sektora sa spoliehajú na silu núdzového stavu, ktorý ponúka skratky. Časom môžu tieto právomoci preniknúť do právneho rámca a stať sa trvalými, podkopávať zásady právneho štátu a likvidovať základné slobody a ľudské práva, ktoré slúžia ako základ demokracie“* (Gutierrez, 2021).

Protipólom rozpínavosti vládneho kabinetu je „vzdanie sa moci“ vlády - skutku demonštrujúceho nepolitický moment, ktorý je prezentovaný v duchu cnosti - „nerozhodujeme my politici“ ale epistemické authority ako odborníci, ktorí rozhodovať majú: *„Vytvorilo sa falošné pnutie medzi politikou a odbornosťou. Akoby politické rozhodovanie bolo opakom expertného a naopak vytvoril sa dojem, že odbornosť v nejakej oblasti je najlepšou kvalifikáciou na politickú funkciu. Akoby politika nebola povolaním so samostatným potrebným súborom vedomostí a zručností“* (Berdisová, 2020).

To, že sa moderné demokratické rozhodovanie opiera o názor expertných kapacít nie je to, čo priamo ohrozuje demokratické procedúry a to čo **N. Urbinati** prezentuje ako jednu z foriem znetvorenia demokracie, kedy „epistémé“ ako hnací motor pre odpolitizované rozhodovanie vystupuje ako znepokojujúca mutácia demokratickej figúry⁵⁶ (Urbinati, 2018). Ohrozenie nastáva ak epistemická paradigma nie je vyvažovaná procedúrami zastupiteľskej demokracie a získava charakter permanentnej praxe: *„Akonáhle nadobúda expertné vedenie dominanciu nad verejnou mienkou alebo väčšinovým názorom, dochádza podľa kritikov k tomu, že sa politická autorita, legitimizovaná demokratickými voľbami, zbavuje suverénneho ľudu a na jeho miesto kladie údajne objektívnych, nevolených expertov“* (Augustín, 2020, s. 26). Tieto myšlienky sú súčasťou konceptu, vychádzajúceho z obhajoby významu demokratických procedúr ako mechanizmu prevencie pred úspechom epistemickej nadvlády,

⁵⁶N. Urbinati, využíva analógiu s figúrou tela na štúdium niektorých znetvorení (t. j. epistémická, populistická a plebiscitná forma) súčasnej demokracie (Urbinati, 2018).

ktorý prezentovala **N. Urbinati** v podobe tzv. „*obratu k reprezentácii*“ („*turn to representation*“).

2 Obhajoba reprezentatívneho modelu na pozadí diarchickej štruktúry reprezentatívnej demokracie

Východiskom úvah **N. Urbinati** je odmietanie kritických postojov nachádzajúcich v spojení reprezentácie a demokracie výlučne pragmatické riešenie, ktoré bolo doslova vynútené demokratizáciou národných štátov - tým, že veľkosť moderných demokracií činí priamu demokraciu nereálnou: problémom je „*kvantitatívny rast politickej komunity... nemožno stále zvolávať celú politickú komunitu a čakať na jej rozhodnutia*“ (Tóth, 1998, s. 20). Inak povedané, zatiaľ čo priama demokracia nie je pre demokrata ničím iným ako ideálom, ktorý sa z dôvodu transformácie a premien moderných štátov stáva nenaplneným, reprezentatívna demokracia predstavuje len bytostne nedokonalú alternatívu smerujúcu viac k vláde elit ako ľudu. Podstata koncepcie tzv. obratu k reprezentácii nielenže odmieta vnímanie reprezentatívnej demokracie ako nedokonalejšej náhrady priamej demokracie ale tvrdí, že táto forma je jedinou skutočnou demokraciou.

Obrat k reprezentácii je založený na rozvíjaní jej demokratického potenciálu, ktorý spočíva predovšetkým v neelektorálnom poňatí reprezentácie („*non-electoral concept of representation*“). Predstavitelia „obratu“ aspirujú na prekonanie čisto elektorálneho chápania demokratickej reprezentácie, poukazom na rozviazanie úzkeho vzťahu medzi voľbami a reprezentáciou. Dôvodom je uvedomovanie si nelichotivej stránky úzkeho spojenia volieb a reprezentácie a to v tom, čo už **Aristoteles** výstižne vyjadril, keď tvrdil, že „*za demokratické sa považuje ustanovenie, že sa úrady obsadzujú žrebom, za oligarchické, že sa obsadzujú voľbou*“ (Aristoteles, 1988, s. 164). Ide o rámcovanie volieb ako nástroja oligarchie, tzn. sformovanie reprezentatívneho telesa vedúceho k vzniku oligarchie, vyvolanej nadreprezentáciou bohatších vrstiev spoločnosti. Napriek tomu, že voľby ostávajú primárnym inštrumentom reprezentácie, reprezentatívnu demokraciu nemožno limitovať len na akt volieb. Jednoducho povedané **N. Urbinati** sa neuspokojí s elitárskymi demokratmi, ktorí hlásali obmedzený vplyv občana na periodické hlasovanie vo voľbách, pretože zmysel povahy demokracie je dôležité vnímať vo volaní po potrebe kontinuálneho vplyvu občanov na politické rozhodovanie (aj mimo volieb) (Bíba, 2018). Tým sa dostávame k druhému bodu obratu k reprezentácii, k otázke „mienenia“ (súdenia/úsudku) ako súčasti diarchickej štruktúry reprezentatívnej demokracie, pomocou ktorej **N. Urbinati** konceptualizuje modernú demokraciu.

Diarchia, resp. diarchický systém je vyjadrením dvoch princípov, t. j. „vôľa“ a „mienenie“, ktoré predstavujú diferentné formy participácie, avšak výlučne druhý princíp (mienenie) je „*po celú dobu v rukách občanov*“ (Urbinati, 2018, s. 40). Zatiaľ čo „moc vôle“ predstavuje inštitucionálnu zložku demokracie,⁵⁷ „moc mienenia“ je mimoinštitucionálnou sférou - komplexom neformálnych deliberácií, prostredníctvom ktorých občania posudzujú a hodnotia politické rozhodnutia inštitúcií.⁵⁸ Tieto piliere diarchického systému sú diferentné,

⁵⁷Reprezentatívne inštitúcie, regulujúce tvorbu politicky záväzných rozhodnutí.

⁵⁸Diskusie medzi jednotlivcami o politických rozhodnutiach, obsah médií, protestné hnutia a pod.

avšak navzájom sa ovplyvňujú, spolupracujú bez toho, aby došlo k ich splynutiu (Urbinati, 2015).

Model diarchie bližšie vysvetľuje tým, že podstata zastupiteľskej demokracie nemôže byť limitovaná len na vôľu (moc štátu) ako prejav schopnosti realizovať záväzné rozhodnutia. Fungovanie procedúr si vyžaduje, aby politický systém presahoval formálne rámce a sústredil sa aj na to, ako je posudzovaný „zdola,“ tzn., ako občania vnímajú jeho efektivitu a hodnotu. Demokracia nemôže „zatvárať oči“ a ignorovať verejnú mienku (to čo si občania myslia), a preto sa suverenita stáva akousi duálnou entitou. Autorizovaná vôľa uskutočňovaná prostredníctvom štátnych inštitúcií (rozhodnutie) je len jednou z jej dvoch častí. Druhou časťou je „mienenie,“ ktoré v porovnaní s „vôľou“ nemá žiadnu autoritatívnu moc.

N. Urbinati konceptualizuje obhajobu zastupiteľskej demokracie na pozadí kritiky úvah o demokracii ako „dobra pre výsledky,“ ktoré prináša. Demokratické procedúry neslúžia k dosahovaniu pravdy, nie sú zárukou schopnosti rozhodovať lepšie, nesľubujú správne výsledky,⁵⁹ ale zabezpečujú revidovanie rozhodnutí, čo znamená, že rozhodnutia občanov sú a budú vždy otvorené prípadnej revízii. V tejto téze sú obsiahnuté dva substanciálne predpoklady jadra reprezentatívnej demokracie, ktoré si vyžadujú pozornosť:

1) *Nekončiaci proces rozhodovania - možnosť meniť stanoviská, bez definitívneho termínu pre dosiahnutie správneho výsledku:* hodnota demokracie spočíva v možnosti zmeniť pôvodné rozhodnutia. Je to „otvorená a nikdy nekončiaci hra“ politických rozhodnutí bez potreby volať po nutnosti dospieť k finálnym rozhodnutiam (k definitívnemu riešeniu). Demokratickí občania si tak sľubujú, že žiadne rozhodnutie nebudú považovať za absolútne konečné, či nespochybniteľné, pretože demokracia je prvom rade považovaná za spôsob, ktorým môžeme uskutočňovať korekciu učiných rozhodnutí a nie za proces dosiahnutia dobra či správnosti,⁶⁰ ukončujúcich zmenu (Urbinati, 2018).

2) *Demokracia nie je režim epistémé ale slobody:* Figúra, ktorú demokracia ukazuje svetu, a ktorá zaručuje aby bola identifikovateľná ako demokratická je predovšetkým volebné právo, ktoré nie je garanciou kvality rozhodnutí. V tomto kontexte sa **N. Urbinati** vracia k učeniu **G. Sartoriho**, ktorý vo svojej koncepcii demokracii tvrdil, že občania sa voľbami neučia voliť⁶¹ a samotné voľby nemôžu učiniť občanov kompetentnejšími a ich rozhodnutia správnejšími (Sartori, 1993). **G. Sartori** vysvetľuje, že informácia neznamená poznanie. Poznanie síce predpokladá disponovať informáciou, ale to neznamená, že ten, kto je informovaný má aj poznanie. Podstata práva voliť nespočíva v dosiahnutí dobrého alebo správneho výsledku,⁶² ale vo vykonávaní našich politických slobôd a v skutočnosti, že „ostávame slobodní aj vtedy ak sa podriaďujeme a ak výsledky, ku ktorým sme naším hlasom prispeli nie sú také ako by sme si priali a očakávali“ (Urbinati, 2018, s. 30).v porovnaní s ostatnými režimami tak demokracia nie je lepšia ako ostatné z dôvodu ponúkajú dobrých rozhodnutí, ale preto, že umožňuje, aby sme pocítovali priamu zodpovednosť za uskutočnené rozhodnutia, ktoré sú výsledkom procedúr. Racionálne či správne riešenia (tzn. obsah

⁵⁹Tie sa ukážu na základe aplikácie demokratických procedúr.

⁶⁰To ale neznamená, že procedúry neumožňujú produkovať správne výsledky. Umožňujú, ale nie je to ich účelom.

⁶¹Nezáleží na tom koľkokrát volíme.

⁶²Aj keď nevyučuje, že to môže byť naším motívom účasti na voľbách.

a výsledky) sú suplované pravidlami hry (procedúry), ktoré činia procedurálnu demokraciu normatívnou.

3 Epistemický model ako deformácia diarchickej figúry reprezentatívnej demokracie

Podľa **N. Urbinati**, prístupy akcentujúce výsledky a obsah politik deformujú diarchickú figúru reprezentatívnej demokracie a sú príčinou toho, čo označujeme ako kríza parlamentnej demokracie.⁶³ Jej prejavom je oslabovanie vplyvu občana na rozhodovacom procese a pocit vylúčenia, ktorého špecifická povaha je výrazom pocitu „nevypočutia hlasu“ napriek volebnému právu, ktoré tým, že je garantované komplikuje preukázateľnosť tohto pocitu: „*Občania sa môžu domnievať, že ich hlas nie je dostatočne počut' a zároveň nemôžu toto vylúčenie dostatočne dokázať práve preto, že majú k dispozícii volebné právo ako hlavný nástroj demokratickej politiky*“ (Bíba, 2018, s. 323). Pri aplikácii na diarchickú figúru reprezentatívnej demokracie je očividné, že problém nastáva na strane „doxa“ (mienenia), pretože občania majú „moc“ voliť, ale schopnosť pôsobiť na „zvolených“ na základe mienenia⁶⁴ je obmedzená. Tým zároveň dochádza k obmedzeniu politickej rovnosti.⁶⁵

To, čo ohrozuje a priamo ničí diarchickú štruktúru (tým, že zasahuje do podstaty a role jednej z dvoch demokratických mocí - fóra mienenia) je epistemická orientácia ako jedna zo znetvorení demokracie, prístupujúca k výsledkom inštitucionálnych procedúr ako k pravde (Feinberg - Hauser - Ort, 2021). Vylúčenie „doxa“ z demokratickej politiky je nahradené diarchiou vôle a rozumu. Tým je vyjadrená celá snaha epistemickeho modelu, ktorou je vyradenie mienenia (ako nástroja neformálnych diskusií s cieľom umožniť každému občanovi participovať na formovaní dobra) a jeho suplovanie nástrojom hľadania pravdy - správneho riešenia. Orientácia tohto typu tak považuje dobro ako niečo čo je „nad“ demokratickým procesom - ako rozsudok o obsahu výsledku.

Vôľa a mienenie, ktoré predpokladá diarchický systém reprezentatívnej vlády tak čelí diarchii vôle a pravdy, pretože pôvodná diarchická štruktúra sa javí byť zdrojom neschopnosti demokracie prinášať dobré výsledky. Epistemická doktrína demokracie tak presadzuje, aby demokratická autorita získavala svoju legitimitu na základe kvality výstupov.⁶⁶ Ide o presvedčenie, že nositelia moci a inštitúcie reprezentatívnej demokracie odvodzujúce svoju legitimitu z volieb, nie sú spôsobilé uskutočňovať správne rozhodnutia.

Jedným z popredných obhajcov epistemickej povahy demokracie je **D. M. Estlund**, ktorý v rámci svojej koncepcii epistemickej korekcie procedurálnej demokracie navrhuje preferovať kvalitu výstupov a nepriznávať tak hlavnú demokratickú hodnotu samotnému demokratickému procesu (Anderson, 2018). Vychádza pritom z deliberatívnej teórie

⁶³Opäť pripomíname, že tieto prístupy, proti ktorým stavia obhajobu normatívnej emancipácie politického proceduralizmu, označuje „znetvoreniami“ demokracie.

⁶⁴Tzn. prostredníctvom mienenia formovať vlastné názory a politické stanoviská a vplývať tak na volených reprezentantov.

⁶⁵ Tým, že ekonomická moc vstupuje do politiky, zintenzívňujú sa politické nerovnosti. Vlastníctvo alebo kontrola komunikačných prostriedkov znamená, že občania disponujúci väčšou ekonomickou mocou môžu mať aj viac možností k zabezpečeniu zvolenia toho reprezentanta, ktorého preferujú.

⁶⁶Ide o rekonfiguráciu demokratickej autority pod záštitou rozhodovacieho procesu, ktorý je posudzovaný z pohľadu správnych výsledkov.

demokracie, ktorú však presahuje v tom zmysle, že úlohou demokratických procedúr je dospieť k „pravdivým“ alebo „správnym“ riešeniam. Deliberácia je v línii Habermasovej koncepcii založená na skutočnosti, že diskurzívne sociálne vzťahy medzi občanmi smerujú k lepším rozhodnutiam, pretože sú zbavované „stranickosti“ rozhodnutí, ktoré sú produktom pravidiel väčšiny (Habermas, 1998). Na rozdiel od deliberatívneho⁶⁷ tábora je epistemická orientácia omnoho radikálnejšia, pretože odmieta názory, podľa ktorých správne rozhodnutia môžu byť dôsledkom revízie alebo korekcie už uskutočnených rozhodnutí, tzn. toho, čo **N. Urbinati** vyzdvihuje ako kľúčovú hodnotu demokracie.

Epistemickí teoretici vidia hlavnú úlohu demokracie v tom, že demokratické procedúry majú byť nastavené tak, aby viedli občanov k formulovaniu správnych rozhodnutí a to na základe tzv. „vonkajších - nezávislých štandardov,“ tzn. vonkajších voči procedúram a politickému procesu.⁶⁸ Demokracia by mala akcentovať kvalitu rozhodnutí a nestavať do popredia otázku do akej miery procedúry ochraňujú autonómiu a politickú slobodu. **D. M. Estlund** v podstate tvrdí, že problémom nie je proceduralizmus, ale skôr spoliehanie sa výlučne len na proceduralizmus (Estlund, 2008).

Transformácia politického rozhodovania na epistemický proces je radikálnym pokusom depolitizovať demokraciu, tým, že ju premení na súčasť procesu hľadania pravdy. Dôvody prečo je v rozpore s demokraciou možno sumarizovať nasledovne:

1. spochybňuje diarchickú štruktúru reprezentatívnej vlády a demokratického proceduralizmu: ide o spochybnenie politickej povahy a prísľubu demokracie, ktorým je rovná politická sloboda. Tá má byť dosiahnutá na základe participácie priamej/nepriamej) všetkých občanov na tvorbe a hodnotení zákonov,
2. odmieta podmienku autonómie, čím spochybňuje podstatu demokracie. Inak povedané, je v rozpore s demokratickou autonómiou, pretože porušuje princíp imanencie, na ktorom spočíva demokratický politický systém. Epistemická orientácia hodnotí procedúry na základe „vonkajšieho“ kritéria a to nie je v súlade s princípom demokratickej autonómie (Urbinati, 2018).

Otázka tak znie, kto iný ako tí, ktorí rozhodnutia vykonávajú alebo nominujú niekoho, aby ich vykonával v mene ľudu má právo rozhodovať o správnosti rozhodnutia? Demokracia nepredpokladá žiadny vonkajší „referenčný bod,“ na základe ktorého by bola posudzovaná jej autorita. Preto **N. Urbinati** vyzdvihuje, že demokracia predstavuje imanentný proces. Tak ako doxa, tak a aj možnosť revízie rozhodnutí sú pre demokraciu inherentné, čo znamená, že demokratická legitimita nemôže závisieť na sľube, že demokracia ako forma vlády povedie k správnym rozhodnutiam: „*Demokracia preto, aby bola legitímna nemusí usilovať o pravdu*“ (Urbinati, 2018, s. 135).

Napriek tomu, že politickí reprezentanti sľubujú dobré výsledky, občania ich očakávajú a procedúry umožňujú, nie sú zdrojom legitimacy demokratickej autority. Bez ohľadu na to, či dospejeme k dobrým alebo zlým rozhodnutiam, procedúry budú mať

⁶⁷ Deliberatívci akceptujú hlavný argument proceduralizmu, že „oprava“ a možnosť zdokonalenia sú ústrednými aspektmi demokracie.

⁶⁸ Epistemickí teoretici tak požadujú to, čo deliberatívni odmietajú - objektívne štandardy (nadradené procedúram), tzv. štandardy pravdivosti, ktoré by sľubovali správnosť rozhodnutí.

demokratickú legitimitu, pretože poskytujú to, prečo boli plánované a cielené (t. j. budú chrániť slobodu občanov dospieť (aj k zlým) rozhodnutiam, čo v jednoduchšej interpretácii znamená, že zlé výsledky sú rovnako tak legitímne ako tie dobré, za predpokladu, že k nim došlo za „sprievodu demokratických pravidiel hry.“

4 Politické rozhodovanie verzus epistémé v kontexte pandémie Covid-19

Situácia ohľadom ochorenia Covid-19 poukázala na napätie medzi politikou a odbornosťou. Politika v čase globálnej krízy verejného zdravia vychádzala z vedeckých poznatkov, z dôvodu spoliehania sa (aj odvolávania sa) vládnych aktérov na expertné rady a kompetentnosť medicínskych odborníkov, čím sa hygienici, virológovia, epidemiológovia, infektológovia či štatistici, veľmi rýchlo stali kľúčovými aktérmi pri navrhovaní konkrétnych opatrení a politik na koordináciu pandemickej situácie, za účelom čo najefektívnejšieho boja proti šíreniu ochorenia Covid-19.

Dilemu medzi politickým a expertným rozhodovaním je možné demonštrovať, prostredníctvom toho, čo **N. Urbinati** vysvetľuje pomocou napätia medzi porotou (epistemická orientácia) a elektorátom (zastupiteľská demokracia): „*Porota, ktorá dospeje k verdiktu učiní definitívne rozhodnutie, ktoré by mali všetci rovnako interpretovať...rozdiel medzi porotou a elektorátom spočíva v tom, že zatiaľ čo (súdna) porota rieši záležitosť, na ktorú je len jedna odpoveď, ktorá platí pre všetkých jednotlivcov, rôzne politické rozhodnutia môžu byť správne pre rôznych voličov*“ (Urbinati, 2018, s. 146).

Pre politiku a politické rozhodovanie neplatí jediná správna odpoveď (rozhodnutie), ale rovnako neplatí, že dodržiavanie rozhodnutí je podmienené presvedčením o ich správnosti. **H. Kelsen** tvrdí, že dodržiavanie zákona predpokladá prijatie procedúr (Kelsen, 2013). V tom sa zrkadlí podstata právneho štátu, ktorom ide vždy o proces, nielen o výsledok. Poslušnosť sa tak neprejavuje len vo vzťahu voči konkrétnemu rozhodnutiu, ale voči celému inštitucionálnemu systému.

L. Berdisová nachádza paralely v lekárskej žargóne, pričom vychádza z nasledovnej situácie: pacient sa má na základe vlastného presvedčenia a hodnôt autonómne (akoby politicky) rozhodnúť pre konkrétnu liečbu spomedzi navrhnutých alternatív lekármi (ako expertnej authority). Ak to aplikujeme na dichotómiu politické verzus expertné rozhodovanie v kontexte Covid-19, môžeme nastoliť otázku, či existuje jedna správna stratégia (jediná pravdivá odpoveď) vysporiadania sa s pandemicou situáciou. Ak neexistuje, potom aj napr. otázka štátnej karantény spadá do politickej sféry, tzn., že o tom, či má/nemá byť zavedená plošná štátna karanténa má rozhodovať politický orgán (a nie Úrad verejného zdravotníctva),⁶⁹ ktorý získal na takéto rozhodnutie legitimitu od ľudu a ktorý môže niesť za toto rozhodnutie aj zodpovednosť (Berdisová, 2020). Slovenská republika je zastupiteľskou

⁶⁹Podobne je to aj v prípade Ústredného krízového štábu, ktorý nemá status rozhodovacieho orgánu, nakoľko jeho úlohou je „*analyzovať riziká krízovej situácie, navrhovať opatrenia na jej riešenie a koordinovať činnosť zložiek v jeho pôsobnosti v období krízovej situácie*“ (§ 2 písm. c) zákona č. 387/2002 Z. z.). Do jeho kompetencie tak nespadá právo rozhodovať alebo nariaďovať, ale pripravovať návrhy opatrení a podklady na prijímanie rozhodnutí na úrovni vlády.

demokraciu, a napriek skutočnosti posilnenia právomocí vlády počas núdzového stavu,⁷⁰ nemožno spochybniť, že mocenskými orgánmi aj v čase krízového obdobia ostáva parlament ako hlavný zákonodarný orgán a vláda ako orgán reprezentujúci výkonnú moc. Rovnako nespochybňujeme, že politické rozhodnutia majú byť založené na odporúčaníach vedeckej obce, avšak nemožno ich vynútiť iba na základe epistemickej autority, ktorá podporuje proces zbavovania sa politickej zodpovednosti.

Verejná mienka v kontexte dichotómie politické verus expertné rozhodovanie jednoznačne podporovala vládu odborníkov, tzn. rozhodovanie expertov, čo potvrdili výsledky reprezentatívneho výskumu Slovenskej akadémie vied pod názvom „*Hodnoty a spoločnosť*“ počas pandémie Covid-19 (2020). Tie priniesli niekoľko zaujímavých zistení, relevantných vo vzťahu k nášmu predmetu skúmania. Demonštrovali zvýšený záujem ľudí o politiku, vysokú mieru nedôvery voči politickým stranám ako aj to, že (SAV, 2020):

- najvyššiu mieru dôvery vo verejnosti majú vedecké inštitúcie - 64%;
- 72% obyvateľov SR preferuje spravovanie SR „expertnými kapacitami,“ (a teda nie vládou) podľa toho, čo sami vyhodnotia ako najlepšie pre SR;
- vysoká miera podpory vlády expertov korešponduje s presvedčením, že: „*Je lepšie, keď sa dôležité politické rozhodnutia prijímajú na základe vedeckých poznatkov nezávislých expertov a nie volených politikov*“ - súhlas s uvedeným deklarovalo 70 % respondentov (SAV, 2020, s. 1).

Globálna pandémia s tak širokospektrálnymi negatívnymi socio-ekonomickými, kultúrnymi či politickými dôsledkami a hlavne epidemická hrozba, ktorá priniesla straty na ľudských životoch transformovala tradičnú demokratickú prax na spoločnosť, v ktorej široká verejnosť vkladala dôveru do rúk vedeckých autorít, čím sa demokracia vystavila väčšiemu vplyvu epistemickej orientácie. Ak tento proces nie je dočasný, formuje nepolitickú demokraciu ohrozujúcu figúru reprezentatívnej demokracie, ktorá je diarchická a procedurálna. Je príčinou deformácie diarchickej štruktúry na strane „mienenia“ s ambíciou nahradiť menenie rozumom. Demokracia ale nie je režim epistémé, netýka sa pravdy, ktorej cieľom je prekonať nezhody. Demokratické procedúry naopak vždy nezrodu⁷¹ predpokladajú. Preto by sme k demokracii nemali pristupovať z hľadiska schopnosti dosahovať správne výsledky, ale na základe toho, že umožňuje všetkým „názorom“ slobodne a otvorene súperiť o presadenie rozhodnutia (Urbinati, 2018).

Od inštitucionálnej štruktúry poradných a koordinačných orgánov vlády sa očakávala identifikácia konkrétnych opatrení na riešenie pandémie. Racionálny diskurz kopírujúci odporúčania vedeckej obce sa stal kľúčovým prvkom v komunikačnej stratégii **I. Matoviča**, ktorý vyzdvihovaním odborníkov ako primárnych expertných jednotiek v boji proti Covid-19 zintenzívňoval depolitizačný charakter krízovej situácie. Moc so sebou prináša aj zodpovednosť, ktorej sa zavádzaním nepopulárnych protipandemických opatrení, snažili

⁷⁰ Vláda SR tak môže prijímať opatrenia na riešenie krízovej situácie, ktorými môže v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas obmedziť aj niektoré základné práva a slobody.

⁷¹ Každý občan má iné potreby, priority, preferencie, záujmy alebo hodnoty. Nezhoda, ktorá má pôvod v diverzite neznamená žiadnu slabosť demokracie, ale naopak je dobrá pretože je zdrojom prehodnotenia demokratického procesu (ale nie je inštrumentom pre dosiahnutie správnejšieho rozhodnutia).

politickí reprezentanti zbaviť a to odvolávaním sa na epistemickú autoritu - hlavného hygienika SR **J. Mikasa** či pandemickú komisiu a presvedčiť tak verejnosť, že pandemická komisia či permanentný krízový štáb sú skutočným rozhodovacím orgánom.

N. Urbinati tvrdí, že „*vedenie (v zmysle znalosti) a kompetentnosť sú nevyhnutné a podporné pre politické rozhodovanie. Avšak uprednostňovanie „správnych výsledkov“ na úkor politických procedúr je niečo iné ako dovolávanie sa kompetentných politikov a správnych politik.... a môže pripraviť pôdu pre technokratickú revíziu demokracie*“ (Urbinati, 2018. s. 304).

M. Kurki definuje technokratický diskurz ako koncepčný rámec, ktorý sa *snaží „depolitizovať, harmonizovať, racionalizovať a objektivizovať policy agenda“* (Kurki, 2011, s. 212). Politizácia odbornosti bola reakciou na pandémie, ktorá v podmienkach SR posilňovala technokratický populizmus. Technokratickí populistí politizujú expertízu za účelom získania legitimacy, tzn., že „*využívajú vedecké a odborné poznatky k legitimizácii svojich krokov a to obzvlášť v čase nutnosti reaktívneho krízového riadenia*“ (Bušíková - Baboš, 2020, s. 497).

I. Matovič jednoznačne prízvukoval, že odborníci sú tí, ktorí rozhodujú. Vyzdvihoval vedecké znalosti, za cieľom umlčania kritiky a ospravedlnenia nepopulárnych opatrení a politik prijatých ako okamžitá reakcia na hrozbu pandémie. Negatívne konsekvencie prijatých a vykonávaných rozhodnutí tak vždy mali svojho „vinníka“ ale vláda ním nebola: vláda **I. Matoviča** na odporúčanie konzília odborníkov, schválením rozšírenia núdzového stavu vrátane obmedzenia slobody pohybu počas veľkonočných sviatkov (**od 8. apríla od 00:00 hod. do 13. apríla 2020 do 23:59 hod.**) spôsobila rozsiahle dopravné kolóny z dôvodu policajných kontrol na hraniciach okresov, ktoré mali byť podľa slov vtedajšieho premiéra len náhodné. **I. Matovič** na sociálnej sieti zverejnil status, ktorým demonštroval zlyhanie polície: „*Kontroly mali byť námatkové. Zrána sa to niektorým hliadkam vymklo trochu z rúk ...*“ (Matovič: Kontroly..., 2020). Vtedajší policajný prezident **M. Lučanský** však zareagoval, že rešpektoval len uznesenie vlády, nakoľko minister vnútra **R. Mikulec** sa vyjadril, že zastavovať budú každé jedno auto.

Iným príkladom zbavovania sa zodpovednosti a vyzdvihovania epistemickej autority bez dôrazu na bližšie vysvetlenie prijatého opatrenia zo strany vlády bolo zavedenie opatrenia Úradu verejného zdravotníctva SR, ktoré sa týkalo plošného zákazu nakupovania pre seniorov nad 65 rokov mimo určeného času od 9:00 hod. - 11:00 hod, čo bolo kritizované aj zo strany vtedajšej Verejnej ochrankyni práv - **M. Patakyovej**, ktorá adresovala otázku, kedy majú ísť nakupovať seniori, ktorí pracujú. **Reakcia I. Matoviča nebola prekvapivá, nakoľko poznamenal, že :** „*Čokoľvek, čo konzílium odborníkov schváli, budem rešpektovať. Finálne rozhodnutie robí pán hlavný hygienik, je to otázka na neho.*“ *Pani Patakyová by si mala naštudovať, na koho sa má obrátiť*“ (Igor Matovič..., 2020).

Na záver tak môže konštatovať, že takýto štýl vládnutia a model rozhodovania v konečnom dôsledku zintenzívnil populistické postoje vo forme spochybňovania elit a autorít (vrátane tých vedeckých), ktoré sú rozšírenejšie práve v časoch, keď vedecké poznatky tvoria základ pre politické rozhodnutia, pričom tieto rozhodnutia sú charakterizované neistotou, nepredvídateľnosťou a je ich náročne dodržiavať. Populistickí lídri využili atmosféru všeobecného zmätku na posilnenie svojej legitimacy. Konflikt tak možno identifikovať aj

medzi vládou odvolávajúcou sa na expertný konsenzus a populistickými silami, ktoré artikulovali vládny aparátom nerefektovanú „doxa“, ktorá je odsúvaná expertným biomedicínskym odborným diskurzom vo forme nepolitickej praxe, kedy epistémé marginalizuje doxu.

Záver

Krízová situácia a ničivý dosah pandémie Covid-19 je odkazom na krehkosť demokracie a pripomenutím toho, že demokracia nie je večná a možno o ňu prísť. Sprievodnými znakmi vládnutia globálnej krízy bolo odvolávanie sa na názory epistemických autorít, ktoré sa neraz stávali kľúčovými komunikátormi implementovaných opatrení. Znepokojenej verejnosti sa nedostávali dostatočné vysvetlenia od politikov, ktorí sa odvolávali na autoritu vedeckej obce s ašpiráciou vyhnúť sa zodpovednosti za nepopulárne opatrenia. Atmosféra krízového vládnutia tak signalizovala momenty nepolitickej demokracie v zmysle delegovania politickej moci na expertov, čo slovami **N. Urbinati** vytvára základ pre epistemicкую disfiguráciu, pohrdajúcu kľúčovou inštitúciou zastupiteľskej demokracie (parlamentom). **N. Urbinati** upozorňuje, že hodnota demokracie nespočíva v tom, že prináša len dobré výsledky, ale že umožňuje občanom meniť ich politické rozhodnutia ako aj vládncích bez toho, aby bolo nutné spochybňovať politický poriadok. Táto zmena je však znemožnená vo chvíli, keď zaniká priestor pre demokraticкую diskusiu alebo keď politickí predstavitelia vytvárajú ilúziu jediného správneho a legitímneho názoru, ktorý zastáva časť verejnosti. **Urbinati** zdôrazňuje, že diskusia neustáva ani v situácii, keď by tento názor zdieľala väčšina občanov. V demokracii totiž nesmie byť žiadna väčšina tou poslednou a každý názor musí byť revidovateľný.

Na záver vyzdvihujeme, že demokracia vystavená výraznému vplyvu epistemickej orientácie, deformujúca diarchickú štruktúru reprezentatívnej demokracie by mala byť len dočasná a mimo obdobia krízy vždy vyvažovaná trvaním na procedúrach zastupiteľskej demokracie.

Zoznam bibliografických odkazov

ANDERSON, E.S. 2008. An Epistemic Defence of Democracy: David Estlund's democratic Authority. In *Episteme: A Journal of Social Epistemology*, Volume 5, Issue 1, 2008, pp. 129-139 .

ARISTOTELES. 1988. *Politika*. Bratislava : Pravda, 1988. 305 s.

AUGUSTÍN, M. 2020. Súčasný podoby depolitizačnej praxe v súvislosti s protipandemickými opatreniami v boji s novým koronavírusom. In *Medzinárodné vzťahy 2020: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, 2020. ISBN 978-80-225-4786-4, s. 24-35.

BERDISOVÁ, L. 2020. *Ako sme zvládli núdzový stav z právneho hľadiska*. [online]. truni.sk [cit.21.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.truni.sk/news/ako-sme-zvladli-nudzovy-stav-z-pravneho-hladiska>>

- BÍBA, J. 2018. Reprezentace a krize demokracie. In *Znetvořená demokracie: Mínění, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018. ISBN 978-80-246-3661-0, s. 317-325.
- BUŠTÍKOVÁ, L., - BABOŠ, P. 2020. Best in Covid : Populists in the Time of Pandemic. In *Politics and Governance*, Vol. 8, Issue 4, s. 496-508.
- ESTLUND, D. M. 2008. *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. New Jersey: Princeton University Press, 2008. 312 s. ISBN 978-0691-1432-48.
- FEINBERG, J.G. – HAUSER, M. - ORT, J. 2021. *Politika jednoty ve světě proměn*. Praha: Filosofia, 2021. 206 s. ISBN 978-80-7007-68-28.
- GUTTERES, A. 2021. *Odkaz k medzinárodnému dňu demokracie*. [online]. unis.unvienna [cit.18.10.2022]. Dostupné na internete:
<<https://unis.unvienna.org/unis/sk/pressrels/2021/unissgsm1165.html>>
- HABERMAS, J. 1998. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy (Studies in Contemporary German Social Thought)*. London : The MIT Press, 1998. 676 s. ISBN 978-0262581622.
- Igor Matovič.2020 [online]. dennikn [cit.18.10.2022]. Dostupné na internete:
<<https://dennikn.sk/minuta/1868982>>
- KELSEN, H. 2013. *The Essence and Value of Democracy*. London : Rowman & Littlefield Publishers, 2013. 116 s. ISBN 978-0742533035.
- Koronavírus: Viktor Orbán bude počas krízy vládnuť, ako len chce. Odstavil parlament. 2020 [online]. aktuality. [cit.16.10.2022]. Dostupné na internete:
<<https://www.aktuality.sk/clanok/778016/koronavirus-viktator-orban-bude-pocas-krizy-vladnut-ako-len-chce-odstavil-parlament/>>
- KURKI, M. 2011. Democracy through Technocracy? Reflections on Technocratic Assumptions in EU Democracy Promotion Discourse. In *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 5, Issue 2, s. 211-234.
- Majú Maďari strach z vojny? Orbán svojím nečakaným krokom mnohých vystrašil. 2022. [online]. tvnoviny. [cit.16.10.2022]. Dostupné na internete:
<<https://tvnoviny.sk/zahranicne/clanok/178477-maju-madari-strach-z-vojny-orban-svojim-necakanym-krokom-mnohych-vystrasil>>
- Matovič: Kontroly sa vymkli z rúk, MV sa odvoláva na uznesenie vlády. 2020. . [online]. TASR. [cit.14.10.2022]. Dostupné na internete:
<<https://www.teraz.sk/slovensko/i-matovic-tvrdi-ze-sa-kontroly-vymk/458986-clanok.html>>
- Orbán oznámil vyhlásenie stavu vojnovnej hrozby. 2022. [online]. aktuality. [cit.17.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/fFhn15b/orban-oznamil-vyhlasenie-stavu-vojnovkej-hrozby/>>
- SARTORI, G. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: ARCHA, 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5.
- SAV, 2020. *Politika a demokracia v čase koronakrízy*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2020. [online]. [cit.23.10.2022]. Dostupné na internete:
<https://sociologia.sav.sk/cms/uploaded/3160_attach_press_HODYSE_2020_demokracia_final.pdf>
- TÓTH, R. 1998. *Koncepcia politického systému*. Bratislava: Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky Slovenskej republiky, 1998. 143 s. ISBN 80-968077-0-6.

URBINATI, N. 2015. *An Answer to my critics*. [online]. researchgate. [cit.23.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/280604695_An_Answer_to_My_Critics>

URBINATI, N. 2018. *Znetvořená demokracie: Mínění, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018. 338 s. ISBN 978-80-2463-661-0.

ÚRAD VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA SR. 2020. *Slovensko zaznamenalo prvý potvrdený prípad ochorenia Covid -19*. [online]. úvzsr. [cit.15.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=4061:slovensko-zaznamenalo-prvy-potvrdeny-pripad-ochorenia-covid-19&catid=250:koronavirus-2019-ncov&Itemid=153>

Zákon NR SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnoveho stavu

PRAKTICKÁ VYUŽITEĽNOSŤ HISTORICKO-KONFLIKTNÉHO PRÍSTUPU SKÚMANIA POLITICKÝCH STRÁN V POLITICKOM MARKETINGU: INOVATÍVNY PRÍSTUP V RÁMCI MODERNÉHO VÝSKUMU TEÓRIE POLITIKY

THE PRACTICAL APPLICABILITY OF A HISTORICAL-CONFLICT APPROACH TO THE STUDY OF POLITICAL PARTIES IN POLITICAL MARKETING: AN INNOVATIVE APPROACH IN THE MODERN RESEARCH OF THEORY OF POLITICS

Barbora Krištofová*

ABSTRAKT

Z pohľadu historicko-konfliktného prístupu každá politická strana vzniká z určitej konfliktnej línie, ktorá determinuje prioritný záujem voličov, ktorých reprezentuje, a ktorý sa daná politická strana snaží presadiť prostredníctvom dosiahnutia politickej moci, respektíve prostredníctvom svojho podielu na moci. Do ďalších konfliktných línií sa politická strana zapája strategicky - z dôvodu dosiahnutia volebnej úspešnosti u elektorátu vo voľbách a naplnenia svojho raison d' être. V našom príspevku⁷² budeme diskutovať o inovačnom a relevantnom prínose pre moderný výskum kvalitatívne orientovanej politológie prostredníctvom prepojenia teórie konfliktných línií a politického marketingu. Príspevok je zameraný na praktické využitie konceptu konfliktných línií v politickom marketingu na konkrétnom príklade politickej strany.

Kľúčové slová: konfliktná línia, politická strana, politický marketing, teória konfliktných línií, teória politiky.

Úvod

Koncept konfliktných línií vďaka svojej nekoherentnej povahe preukazuje, od čias **Seymoura Martina Lipseta** a **Steina Rokkana** (1967), svoju flexibilitu a dokazuje svoju relevanciu aj v podmienkach súčasnej spoločnosti. Z pohľadu historicko-konfliktného prístupu každá politická strana vzniká z určitej konfliktnej línie, ktorá determinuje prioritný záujem voličov, ktorých reprezentuje, a ktorý sa daná politická strana snaží presadiť prostredníctvom dosiahnutia politickej moci, respektíve prostredníctvom svojho podielu na moci. Do ďalších konfliktných línií sa politická strana zapája strategicky - z dôvodu dosiahnutia volebnej úspešnosti u elektorátu vo voľbách a naplnenia svojho prioritného cieľa.

* PhDr. Barbora Krištofová, MLitt je doktorandkou na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: barbora.kristofova@student.umb.sk.

⁷² Príspevok vznikol v roku 2022 počas výskumného pobytu na Inštitúte rakúskeho historického výskumu na Viedenskej univerzite, ktorý bol realizovaný vďaka finančnej podpore medzivládneho grantového programu Štipendium Ernsta Macha: Akcia Rakúsko-Slovensko.

Našu motiváciu pre hľadanie využiteľnosti konceptu konfliktných línií v politickom marketingu ovplyvnila skutočnosť, že práve takáto diskusia môže byť inovatívnym prínosom do výskumu konfliktných línií, a to ako výskumu teoretického, tak aj empirického. Je možné konštatovať, že súčasné vedecké a odborné práce týkajúce sa konceptu konfliktných línií sa venujú uplatneniu tejto teórie na vznik a vývoj straníckych systémov v rôznych krajinách (napr. Goldenberg 2016; Webb - Bale 2021; Deegan – Krause - Haughton 2020; Ford - Jennings 2020) alebo na skúmanie viacerých politických strán z jednej straníckej rodiny v rôznych krajinách (napr. Norris 2004; Kriesi 2012; Hooghe - Marks 2017; Bornschie 2018), pričom sa veľmi neorientujú na prepojenie konceptu konfliktných línií s inými oblasťami politológie. Vzhľadom na to, že takýto typ výskumu absentuje, boli by sme veľmi radi, keby sa diskusia zameraná na prepojenie teórie konfliktných línií a politického marketingu javila pre modernú politológiu ako prínosná. Príkladom modernej politickej strany, o ktorej vzniku, vývoji a súčasnom smerovaní budeme z pohľadu teórie konfliktných línií a politického marketingu diskutovať je Škótska národná strana (SNP).

Keďže **Lipset** a **Rokkan** boli predstaviteľmi štrukturalizmu, je nutné zdôrazniť, že z pohľadu štrukturalizmu je voličské správanie chápané v kontexte sociálneho systému, respektíve štruktúry, v ktorom voliči žijú. Ľudia - voliči nie sú teda len nezávislí aktéri, ktorí sa nezávisle rozhodujú, ale sú determinovaní sociálnymi podmienkami, v ktorých existujú. Spoločnosť je rozdelená na niekoľko takýchto sociálnych skupín - segmentov, ktoré sa vzájomne od seba odlišujú na základe kolektívneho vedomia. Každý segment uprednostňuje a presadzuje svoje vlastné záujmy. Záujmy jedného segmentu sú tak protichodné k záujmu druhého segmentu. Politická strana tým pádom reprezentuje určitú názorovú skupinu, ktorá je schopná presadzovať záujmy jednej sociálnej skupiny voči druhej sociálnej skupine. Z pohľadu historicko-konfliktného prístupu každá politická strana vzniká z určitej konfliktnej línie, ktorá determinuje prioritný záujem voličov, ktorých reprezentuje, a ktorý sa daná politická strana snaží presadiť prostredníctvom dosiahnutia politickej moci, respektíve prostredníctvom získania podielu na moci. Vzhľadom na skutočnosť, že voliči sú determinovaní sociálnymi podmienkami, v ktorých žijú, **Lipset** a **Rokkan** nevylúčili, že sa politické strany nemôžu strategicky zapájať aj do iných konfliktných línií, z ktorých síce nevznikli, ale, zapojením sa do týchto ďalších konfliktných línií môžu dosiahnuť svoj prioritný cieľ. A práve v tejto súvislosti je možné uplatniť koncept konfliktných línií v politickom marketingu. Poznatky zo štrukturalistickej teórie konfliktných línií môžu špecialisti v oblasti politického marketingu využiť v rámci procesu trhovej (voličskej) segmentácie. Ide o proces, prostredníctvom ktorého sa celkový politický trh rozdeľuje do niekoľkých segmentov so špecifickými pohľadmi, čo je v podstate podobný prístup, aký má štrukturalizmus v nazeraní na spoločnosť. Keď sú predstavitelia politickej strany schopní identifikovať aké konfliktné línie v danom období v spoločnosti dominujú, a ako sú voliči v sociálnom systéme rozdelení, sú schopní strategickým spôsobom zvoliť efektívnu marketingovú stratégiu, aby oslovili väčšiu skupinu voličov v rámci danej konfliktnej línie a politická strana sa tak racionálne zapojí do ďalšej konfliktnej línie. Z pohľadu historicko-konfliktného prístupu tento premyslený krok však politická strana sleduje len z jedného dôvodu – získať moc, aby tak bola schopná presadiť svoj prioritný cieľ, ktorý je odvodený od konfliktnej línie, z ktorej vznikla. Z tohto pohľadu je možné označiť politický marketing za

špecifický „*spôsob myslenia politických strán*“. (Lees – Marshment, 2003, s. 2) Ak sa na Škótsku národnú stranu pozrieme z pohľadu modelu politického marketingu aplikovateľného na pomery Spojeného kráľovstva,⁷³ navrhnutého docentkou **Jennifer Lees - Marshmentovou** z Aucklandskej univerzity, môžeme politický marketing Škótskej národnej strany na báze konfliktných línií identifikovať nasledovne.

Politický marketing ako fenomén úspechu vo voľbách – uplatnenie konceptu konfliktných línií na príklade politického marketingu Škótskej národnej strany

Škótsku národnú stranu môžeme v rozmedzí rokov, od jej založenia v roku 1934 až do polovice šesťdesiatych rokov dvadsiateho storočia, označiť ako stranu orientovanú na produkt (*product oriented party, POP*). Produktom SNP bola nezávislosť Škótska, pričom strana bola presvedčená o relevantnosti svojho produktu a preto očakávala, že bude úspešná medzi voličmi determinovanými konfliktnou líniou centrum - periféria, pretože zdieľajú rovnaké presvedčenie ako členovia SNP ohľadom práva na sebaurčenie Škótska. SNP bola presvedčená, že voliči jej v ochrane práva na sebaurčenie Škótska dôverujú. V tomto období sa SNP zameriavala prioritne na skutočnosť, že je odlišná od ostatných britských politických strán, pretože nereprezentuje ani ľavicu ani pravicu, je centristická, tvorí akýsi ideologický prienik a zameriava sa na presadzovanie škótskych záujmov. Potom, ako SNP predstavila svojim voličom produkt nasledovala komunikácia, kampaň, voľby a realizácie sľubov. V tomto období SNP realizovala priamu komunikáciu s voličmi i osobnú kampaň, to znamená, že kandidáti oslovovali voličov prostredníctvom priamych stretnutí vo volebných obvodoch, za ktoré kandidovali, a z ktorých pochádzali. Dôkazom fungovania tejto stratégie sú doplňovacie voľby vo volebnom obvode Motherwell, ktoré sa konali v apríli roku 1945. V týchto voľbách získal Robert McIntyre, ktorý pochádzal z mesta Motherwell, prvý poslanecký mandát pre SNP s počtom hlasov 51, 4 %. (Finlay, 2009, s. 25 – 26) Strana, tak dosiahla svoj prvý volebný úspech a získala historicky prvý mandát v Britskom parlamente, kde začala obhajovať právo na nezávislosť Škótska.

Od polovice šesťdesiatych rokov minulého storočia si strana začala uvedomovať, že je dôležité zareagovať na ľavicovejšiu orientáciu škótskeho elektorátu, ktorá nastala v tomto období. Svoj produkt - nezávislosť Škótska si SNP ponechala, ale začala sa venovať prieskumu trhu. Prieskum trhu pomohol SNP nájsť voličov z rôznych sociálnych skupín, ktorí by boli ochotní voliť SNP a rovnako tento prieskum pomohol strane presvedčiť týchto voličov, že nezávislosť Škótska je presne to, čo si želajú. V tomto období išlo o voličov robotníckej triedy determinovaných konfliktnou líniou vlastník – pracujúci, voličov urbárnych oblastí determinovaných konfliktnou líniou mesto – dedina a mladých voličov determinovaných konfliktnou líniou materiálne – postmateriálne hodnoty. Po príprave produktu a následnom prieskume trhu nasledovala komunikácia, kampaň, voľby a realizácia sľubov. V tomto období je preto možné označiť SNP ako stranu orientovanú na predaj (*sales*

⁷³ Jennifer Lees-Marshmentová v článku *The product, sales and market-oriented party. How Labour learnt to market the product, not just the presentation* z roku 2001, predstavila model politického marketingu na báze troch typov prístupov politických strán k marketingovým technikám, ktoré demonštrovala na základe analýzy Labouristickej strany v Spojenom kráľovstve v rokoch 1983, 1987 a 1997.

oriented party, SOP). SNP využívala na svoju komunikáciu ešte priame stretnutia s voličmi, ale od roku 1964 sa členovia strany, **Billy Wolfe** a **Gordon Wilson**, snažili získať oficiálny priestor pre prezentáciu SNP vo verejnoprávnych médiách a zabezpečiť účasť predstaviteľov strany v predvolebných debatách. Za týmto účelom sa **Wolfe** s **Wilsonom** spojili s waleskou nacionalistickou stranou *Plaid Cymru*⁷⁴. Obe nacionalistické strany tak získali päť minút televízneho a rozhlasového času pre svoju prezentáciu. SNP obe vysielania využila na získanie nových voličov a bola úspešná. (Wilson, 2009, s. 15 – 18, Wolfe, 1973, s. 54, 69) Úspešným krokom v rámci komunikácie s voličmi bolo aj založenie pracovnej skupiny s názvom *Social and Economic Inquiry Society of Scotland* v sedemdesiatych rokoch minulého storočia. Išlo o skupinu podporovateľov SNP z podnikateľskej a akademickej sféry, ktorí poskytovali odborné rady a realizovali brífingy ohľadom tvorby politiky SNP a pomáhali pri organizovaní seminárov o škótskej ekonomike. (Wolfe, 1973, s. 64) V dôsledku týchto krokov sa zvýšila úroveň politických diskusií a odborných znalostí.

V prípade konfliktnej línie vlastník – pracujúci v politickom marketingu učinila SNP tri významné kroky. Prvou zmenou bolo priklonenie sa k stredo-lavej ideologickej orientácii, čo pre SNP prinieslo víťazstvo **Winnie Ewingovej** v doplňovacích voľbách 1967 vo volebnom obvode Hamilton. (Lynch, 2002, s. 116) Druhým krokom bolo spustenie známej a úspešnej kampane *It's Scotland's oil* začiatkom sedemdesiatych rokov minulého storočia. Tento politický slogan je dodnes dôležitou súčasťou politického marketingu strany, pretože na základe hmatateľného ekonomického argumentu v podobe príjmov z ropy, zdôrazňuje finančnú životaschopnosť nezávislého Škótska. Na konci šesťdesiatych rokov minulého storočia došlo k objaveniu ropy v Severnom mori pri pobreží Škótska. SNP začala v rámci svojej kampane tvrdiť, že príjmy z tejto ropy by mali patriť výhradne Škótsku a upozorňovala na to, že Škótsko nebude môcť plnohodnotne benefitovať z ťažby ropy na svojom území, pokiaľ bude súčasťou Spojeného kráľovstva. Ako rovnomenný príklad malej krajiny prosperujúcej z ropy uvádzali predstavitelia SNP (napríklad neskorší predseda strany Gordon Wilson) Nórsko, pre ktoré nájdenie ropy v Severnom mori znamenalo výraznú zmenu ekonomiky, politiky a spôsobu života. Táto kampanь priniesla SNP dovtedy najúspešnejší volebný výsledok. Vo februárových voľbách v roku 1974 získala sedem kresiel a 21,9 % hlasov, pričom v októbrových voľbách stúpila podpora strany na jedenásť kresiel a 30,4 % hlasov. (Brand, 1978, s. 4) Idea populárneho sloganu spôsobila kontroverziu aj vo voľbách v dvadsiatom prvom storočí. Pred voľbami do Škótskeho parlamentu v roku 2007 došlo k zverejneniu vyše tridsať rokov starého dokumentu - analýzy škótskeho ekonóma **Gavina McCronea** zo sedemdesiatych rokov minulého storočia, ktorá opisovala potenciál škótskej nezávislosti v súvislosti s príjmami plynúcimi z ťažby ropy v Severnom mori. V dvadsiatom storočí labouristická vláda prísne utajila obsah tejto analýzy kvôli obavám zo silnejúceho postavenia nacionalistov vedúceho k osamostatneniu Škótska. (Russell – Kelbie, 2005) Je

⁷⁴ Podľa vtedajších pravidiel mali politické strany právo na predvolebné spoty vo verejnoprávnych médiách iba za predpokladu, že sa uchádzali aspoň o päťdesiat mandátov, čo vzhľadom na počet kresiel v Škótsku (vtedy 71, od roku 1983 ich je 72) a Walese (celkovo 36) bolo pre nacionalistické strany, ktoré sa zúčastňovali volieb len v daných regiónoch, nedosiahnuteľné. Úspechom bol vládny ústupok pred všeobecnými voľbami v októbri 1964, kedy bolo politickým stranám povolené zúčastniť sa predvolebných politických diskusií, ak vo voľbách súťažili minimálne o 20 % všetkých kresiel. V prípade Škótska išlo o pätnásť mandátov. (Wilson, 2009, s. 15 – 18, Wolfe, 1973, s. 72 – 76)

možné konštatovať, že obnovenie rezonovania populárneho sloganu v škótskej spoločnosti prinieslo prvé volebné víťazstvo v škótskych regionálnych voľbách pre SNP, ktorá sa so ziskom dvadsaťjeden kresiel stala vládnu stranou. Tretím príkladom konfliktnej línie vlastník – pracujúci pre marketingovú kampaň SNP bolo zintenzívnenie spolupráce s odbormi a založenie Združenia škótskych nacionalistických odborov v roku 1965. SNP vyjadrila podporu industriálnym kampaniam s názvom *Work-in*, ktorej cieľom bolo, aby robotníci obsadili a riadili závody, ako boli Upper-Clyde Shipbuilders a Scottish Daily Express. (Sillars, 1981, s. 3) V osemdesiatych rokoch SNP podporila aj štrajk baníkov proti konzervatívnej vláde v snahe zabrániť zatváraní baní a zachráneniu pracovných miest. (Brand, 1978, s. 29)

Výborným marketingovým ťahom zo strany SNP bola aj verejne zdieľaná náklonnosť škótskeho hollywoodskeho herca **Sean Conneryho** k nezávislosti Škótska. Hercova podpora osamostatnenia Škótska bola celosvetovo najpopulárnejšia počas kampane pred referendum o nezávislosti Škótska v roku 2014. V rámci Spojeného kráľovstva však boli Conneryho sympatie známe už štyridsať rokov. Herec dokonca každoročne venoval okolo 40 000 libier Škótskej národnej strane. Pred prvými voľbami do Škótskeho parlamentu v roku 1999 vystúpil s prejavom, v ktorom vyjadril podporu SNP. Conneryho sympatie pre SNP mali pozitívny vplyv na slušný volebný výsledok strany, ktorá získala sedem kresiel. (Seenan, 1999)

Príkladom politického marketingu SNP v snahe osloviť voličov v mestských oblastiach bola podpora industriálnych kampaní, ktoré boli reakciou na zatváranie výrobných tovární v urbárnych oblastiach, ako boli napríklad odevná výroba Lee Jeans v meste Greenock a výroba lodí Robb Caledon v Dundee. (Lynch, 2002, s. 26)

Pre SNP bolo strategicky výhodné uchádzať sa v tomto období o priazeň mladých voličov alebo prvovoličov, nakoľko práve títo voliči nemali väzby k tradičným britským politickým snahám. V období sedemdesiatych rokov minulého storočia došlo k narúšaniam fixnej štruktúry straníckych systémov. Preto bola malá pravdepodobnosť, že by sa prvovoliči alebo mladí voliči priklonili k podpore starých politických strán. Presne tento predpoklad sa SNP snažila využiť. SNP rovnako predpokladala, že pre mladých voličov bude prezentovaný produkt – nezávislosť Škótska atraktívnejší ako pre starších voličov. Mladá škótska povojnová generácia žila odlišným životným štýlom. Uvedomovala si právo človeka na sebavyjadrenie a teda bola prístupnejšia aj k podpore Škótska a jeho práva na sebaurčenie, na dosiahnutie nezávislosti. Mladá škótska generácia si tiež uvedomovala individuálnu kvalitu života, ktorú videla v nepoužívaní zbraní a starostlivosti o životné prostredie. SNP v snahe prilákať mladých voličov alebo prvovoličov zvolila stratégiu podpory odzbrojovania v Spojenom kráľovstve. V rámci tejto stratégie vyjadrila v roku 1961 nesúhlas s umiestnením ponorkovej základne pre jadrové ponorky (Polaris) v Škótsku a v roku 1963 predstavila návrh proti držbe a používaniu jadrových zbraní (Mitchell, 1996, s. 194) Zvolená stratégia SNP vyšla a v októbrových voľbách v roku 1974, v ktorých dosiahla 30 % hlasov pochádzalo najviac hlasov práve od prvovoličov a mladých voličov. (Miller, 1981, s. 145; Brand, 1978, s. 4)

Od osemdesiatych rokov minulého storočia začala SNP pôsobiť ako marketingovo orientovaná strana (*marketing oriented party, MOP*). V tomto prípade sa ako prvý realizuje

prieskum trhu a následne sa pripraví produkt, ktorý by čo najviac vyhovoval potrebám trhu a následne je produkt prispôsobovaný trhu a implementovaný. Nasleduje komunikácia, ktorá bola v prípade SNP stále realizovaná prostredníctvom priamych stretnutí s voličmi, ale i televízneho a rozhlasového vysielaťa, a po novom aj prostredníctvom Internetu. Ďalej nasleduje kampaň, voľby a realizácia sľubov. V tomto období sa SNP snažila o prilákanie proeurópski orientovaných voličov z konfliktnej línie integrácia - demarkácia a katolíckych voličov z konfliktnej línie cirkev – štát.

Prieskum trhu sa v tomto období v podstate realizoval v dôsledku referenda o zotrvaní Spojeného kráľovstva v Európskom hospodárskom spoločenstve (EHS), ktoré sa konalo v roku 1975. Pred konaním referenda považovala SNP za najlepší výsledok referenda situáciu, kedy Británia bude síce väčšinovo hlasovať za zotrvanie v EHS, ale Škótsko sa väčšinovo vyjadrí za ukončenie členstva. Tým pádom by nastal tlak na legitimitu centrálnej vlády, ktorý by SNP následne využila pre rapídne zvýšenie podpory nezávislosti Škótska. Výsledkom referenda však zostali nádeje SNP nenaplnené. Ako SNP predpokladala, Británia väčšinovo podporila členstvo v EHS, a to 68 %. Avšak, s čím strana nepočítala bolo, že Škótsko tiež vyjadrilo väčšinovú podporu za zotrvanie v EHS, a to 58 %. (Lynch, 2002, s. 50) SNP tak bola nútená zmeniť marketingovú stratégiu. Strana zvolila racionálne kalkulovanie, aby získala podporu nového segmentu voličov. To znamená, že v tomto období prispôbila svoj produkt - nezávislosť Škótska potrebám trhu. Na základe toho, že väčšina Škóťov si priaľa, aby bola Británia členom EHS, prijala SNP na stránickej konferencii uskutočnenej v septembri 1988 za svoju hlavnú politickú líniu politiku nezávislosti Škótska v EHS a následne tento svoj vynovený produkt aj implementovala. Podobným spôsobom využila SNP pre zatraktívnenie svojho produktu aj referendum o zotrvaní Spojeného kráľovstva v Európskej únii (EÚ) v roku 2016, v ktorom 60 % škótskych voličov hlasovalo za zotrvanie v EÚ. (BBC News, 2016) SNP sa tak bezprostredne od oznámenia výsledkov referenda snaží realizovať politické kroky k usporiadaniu druhého referenda o nezávislosti Škótska, čo zdôvodňuje tým, že väčšina škótskych voličov si praje, aby bolo Škótsko súčasťou európskeho integračného spoločenstva, čo je možné jedine dosiahnutím nezávislosti Škótska.

Ďalší prieskum trhu pre SNP bol v podstate uskutočnený prostredníctvom druhého referenda o škótskej devolúcii v roku 1997. Toto referendum podporilo 62 % škótskych katolíkov, na rozdiel od prvého referenda o devolúcii, ktoré väčšina katolíckych voličov nepodporila a skončilo neúspešne. (Campbell, 2017, s. 71) SNP tak spozorovala, že katolícki voliči začali podporovať nezávislosť Škótska a strana sa začala snažiť o získanie podpory u časti elektorátu s katolíckym vierovyznaním. SNP zriadila pracovnú skupinu, ktorá mala za úlohu posúdiť, ako najlepšie presadiť svoj produkt medzi katolíckymi voličmi. K vytváraniu priateľských vzťahov medzi katolíckou cirkvou a Škótskou národnou stranou došlo počas predsedníctva **Alexa Salmonda**. V rokoch 1994 až 2001 sympatizoval so SNP kardinál katolíckej cirkvi, Thomas Winning. Náklonnosť katolíckeho kardinála sa prejavila vo všeobecných voľbách 1996, kedy vzrástol počet katolíckych voličov SNP z 11 % (voľby 1987) na 20 % (Broughton, 2000, s. 54-55) Počas Salmondovho predsedníctva podporila SNP *Zákon o vzdelaní* v roku 1996, ktorý právne zakotvil finančnú podporu britskej vlády pre katolícke školy. (Johns – Mitchell, 2016, s. 52) Svoje sympatie k SNP vyjadril v roku 2006 aj arcibiskup pre arcidiecézu St Andrews a Edinburgh, Keith O'Brien, čo malo pozitívny vplyv

na výsledok volieb do Škótskeho parlamentu v roku 2007, kedy sa SNP po prvýkrát stala vládnu stranou a mohla tak začať realizovať svoje sľuby o dosiahnutie nezávislosti Škótska. (Morton, 2014) V roku 2014 prejavil svoje sympatie k nezávislosti Škótska spôsobom ako to presadzuje SNP aj metropolitný arcibiskup Glasgowskej arcidiecézy, **Filippo Tartaglia**. (Gallagher, 2015) Tento úzky kontakt medzi SNP a katolíckou cirkvou sa prejavil vo všeobecných voľbách v roku 2015, kedy SNP podporilo 55 % katolíckych voličov. (Fieldhouse, 2015, s. 5) SNP sa snaží udržiavať priaznivé vzťahy s katolíckou cirkvou aj v súčasnosti, počas líderstva **Nicolý Sturgeonovej**. V tomto období so SNP sympatizujú napríklad **Peter Kearney**, riaditeľ Škótskeho katolíckeho tlačového úradu, alebo **David Kerr**, poradca arcibiskupa pre arcidiecézu St Andrews a Edinburgh. (Gallagher, 2015) Prítomnosť katolíckeho prvku v rámci vývoja a súčasného smerovania SNP a jeho evidentný vplyv na úspešnosť strany u škótskeho elektorátu môžeme v našom príspevku označiť za princíp serendipity.

Záver

Je možné konštatovať, že z pôvodne marginálnej politickej strany sa Škótska národná strana stala najúspešnejšou regionálnou a nacionalistickou politickou stranou, ktorá má svoje zastúpenie v Britskom parlamente nepretržite od roku 1967 a od roku 2007 zastáva v Škótskom parlamente pozíciu vládnej strany.

Zoznam bibliografických odkazov:

- BBC NEWS. 2016. EU Referendum. Results. [online], [cit. 14.11.2020]. Dostupné na internete: <http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results>
- BORNSCHIER, S. 2018. „Globalization, Cleavages, and the Radical Right“ in Rydgren, J. The Oxford Handbook of the Radical. Oxford: Oxford University Press, 2018. ISBN 9780190274559. s. 212-238
- BRAND, J. 1978. The National Movement in Scotland. Londýn: Routledge & Kegan Paul, 1978. 330 s. ISBN 0710088663.
- BROUGHTON D. – NAPEL, H-M. 2000. Religion and Mass Electoral Behaviour in Europe. London: Routledge, 2000. 240 s. ISBN 0-415-20129-2.
- CAMPBELL, K. L. 2017. A History of the British Isles: Prehistory to the Present. Londýn: Bloomsbury Academic, 2017. 480 s. ISBN 978-1474216685.
- DEEGAN-KRAUSE, K. - HAUGHTON, T. 2020. The New Party Challenge: Changing Cycles of Party Birth and Death in Central Europe and Beyond. Oxford: Oxford University Press, 2020. 304 s. ISBN 9780198812920.
- FIELDHOUSE E. - GREEN, J. - EVANS, G. - SCHMITT, C. - VAN DER EIIK, C. - MELLON, J. - PROSSER, C. 2015. British Election Study, 2015: Face-to-Face Survey November 2015. [online], [cit. 18.5.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.britishelectionstudy.com/?s=2015>>

- FINLAY, R. 2009. „The early years: From the inter-war period to the mid-1960s“ in Hassan, G. *The Modern SNP: From Protest to Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. ISBN 978 0 7486 3991 5. s. 19-30.
- FORD, R. - JENNINGS, W. 2020. The Changing Cleavage Politics of Western Europe. In *Annual Review of Political Science*. [online], Roč. 23. č. 1, 2020, ISSN: 1545-1577. s. 295-314. [cit. 28.12.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-052217-104957>>
- GALLAGHER, T. 2015. The close relationship between Scottish bishops and the SNP. [online]. [cit. 18.5.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.thetablet.co.uk/blogs/1/625/the-close-relationship-between-scottish-bishops-and-the-snp>>
- GOLDENBERG, A. C. 2016. *The Impact of Cleavages on Swiss Voting Behaviour: A Modern Research Approach*. Cham: Springer International Publishing AG, 2016. 256 s. ISBN 978-3-319-45999-8.
- HOOGHE L. - MARKS G. 2017. Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. In *Journal of European Public Policy*. [online]. Č. 25, 2017, ISSN 1466-4429. s. 109-135. [cit. 12.18.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/JMF-25-Presentation/Hooghe-Marks-Cleavage-theory-meets-Europes-crises-Lipset-Rokkan-and-the-transnational-cleavage.pdf>>
- JOHNS, R. – MITCHELL, J. 2016. *Takeover: Explaining the Extraordinary Rise of the SNP*. Edinburgh: Biteback Publishing. 288 s. ISBN 978-1785900327.
- KRIESI, H. 2012. *Political conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 368 s. ISBN 978-1107625945.
- LEES-MARSHMENT, J. 2001. The product, sales and market-oriented party - How Labour learnt to market the product, not just the presentation. In *European Journal of Marketing*. Roč. 35, č. 9/10. 2001, ISSN 0309-0566. s. 1074-1084.
- LEES-MARSHMENT, J. 2003. Political Marketing How to Reach That Pot of Gold. In *Journal of Political Marketing*. Roč. 2, č. 1. 2003. ISSN 15377857. s. 1-32.
- LIPSET, M. S. - ROKKAN, S. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Crosss-National Perspective*. New York-London: The Free Press Collier Mac-Millan Limited, 1967. 554 s.
- LYNCH, P. 2002. *SNP. The History of the Scottish National Party*. Cardiff: Welsh Academic Press, 2002. 267 s. ISBN 1860570046.
- MILLER, W. 1981. *The End of British Politics?: Scots and English political behaviour in the seventies*. Oxford: Clarendon Press, 1981. 281 s. ISBN 978-0198274223.
- MITCHELL, J. 1996. *Strategies for Self-government*. Edinburgh: Polygon, 1996. 172 s. ISBN 978-0748661138.
- MORTON, B. 2014. Majority of Catholics voted for independence. [online], [cit. 18.5.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.thetablet.co.uk/news/3925/majority-of-catholics-voted-for->>
- NORRIS, P. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 390 s. ISBN 978-0521536714.
- RUSSELL, B. - KELBIE, P. 2005. How black gold was hijacked: North sea oil and the betrayal of Scotland. [online], [cit. 18.5.2022]. Dostupné na:

<<https://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/how-black-gold-was-hijacked-north-sea-oil-and-the-betrayal-of-scotland-518697.html>>

SEENAN, G. 1999. Connery goes on the SNP offensive. [online], [cit. 18.5.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/uk/1999/apr/27/gerardseenan> Seenan, 1999>.

SILLARS, J. 1981. „Keep to the Left“ in SNP 79 Group, *79 Group News* Edinburgh: SNP 79 Group, December 1981, 3 s.

WEBB, P. - BALE, T. 2021. The Modern British Party System. Oxford: Oxford University Press, 2021. 416 s. 978-0-19-921723-6.

WILSON, G. 2009. SNP: The Turbulent Years 1960–1990. A history of the Scottish National Party. Stirling: Scots Independent, 2009. 262 s. ISBN 978-0951282076.

WOLFE, B. 1973. Scotland Lives. Edinburgh: Reprographia, 1973. 198 s.

EKONOMICKÁ A POLITICKÁ KRÍZA⁷⁵

ECONOMIC AND POLITICAL CRISIS

Katarína Liptáková*

ABSTRAKT

Súčasný ekonomicko-politický systém je málo pripravený riešiť negatívne sprievodné javy jeho fungovania. Pandémia covidu zvýraznila jeho zraniteľnosť. Vymenila celosvetovú krízu. Nie je to posledná kríza, ktorej ľudstvo čelí. Vojenská invázia na Ukrajinu ekonomickú krízu prehĺbila a rozšírila ju o ďalšie dimenzie, finančnú, energetickú, politickú a to tak v jednotlivých krajinách, ako aj na úrovni únie ako celku. Nikto dnes nie je schopný odhadnúť, aké budú dlhodobé dôsledky súbehu viacerých krízových javov a aké dopady budú mať na svetovú ekonomiku či ekonomiky jednotlivých členských krajín. Ak chceme poznať charakter prebiehajúcej krízy, je pri skúmaní potrebný integrovaný prístup ekonómie a politológie so zámerom identifikovať historické korene príčinných súvislostí a ich genézu. Odhaľujeme ich cez skúmanie teoretických východísk prepojenia ekonomickej a politickej krízy. Využívame metódu analýzy, postupujeme od jednoduchého k zložitejšiemu, od krízy všeobecne a jej príčiny, cez ekonomickú krízu, finančnú a hospodársku krízu až po politickú krízu. Pritom aplikujeme metódu syntézy získaných informácií z dostupných kníh, odborných článkov, ako aj elektronických zdrojov mapujúcich aktuálne dianie zverejnených na internete. V časti, kde skúmame prepojenie a spoločné znaky ekonomickej a politickej krízy, pracujeme s metódou komparácie.

Kľúčové slová: kríza, ekonomická kríza, finančná kríza, hospodárska kríza, politická kríza

Úvod

Pandémia prerušila jedno z najdlhších období nepretržitého hospodárskeho rastu, ktoré svet zažíval od druhej svetovej vojny a uvrhla ho do ekonomickej recesie. Zdravotná kríza sa výrazne podpísala na globálnej ekonomike. Boríme sa s rekordnou infláciou, vysokým zahraničným zadlžením a ani konflikt na Ukrajine nepomáha. Výpadok dodávok komponentov najskôr postihol automobilový priemysel. Neskôr kríza naplno zasiahla stavebníctvo. Nedostatok primárnych surovín z Ruska a Ukrajiny dramaticky, v desiatkach percent, zvýšil ceny stavebného materiálu. Menia sa zo dňa na deň, čo spôsobuje meškanie a stavby predražuje. Ohrozené sú verejné investície, často financované z eurofondov (Daniš, 2022). Vysoký nárast cien, rušenie dodávok výroby, sklzy, bankroty či prepúšťanie kladú viaceré odvetvia na kolená (Korona kríza: Ktoré firmy môžu na koronavírus najviac doplatiť? 2020). Rôzne vplyvy ochorenia spôsobili, že žiadne odvetvie nezostalo nedotknuté a

⁷⁵ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 pod názvom *Politické rozhodovanie v krízovej situácii*, riešeného na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici v rokoch 2021-2023.

* Doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD. pôsobí ako docentka na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e- mail: katarina.liptakova@umb.sk.

prispievajú ku štrukturálnym zmenám. Má to multiplikačný efekt na celú ekonomiku. Koronakríza prerástla do finančnej krízy, stabilita bankového sektora je narušená v dôsledku obmedzenia činnosti odvetví, odborov a prevádzok, kvôli bankrotom z dôvodu nesolventnosti. Veľkou hrozbou tohto roka je energetická kríza, spôsobuje zmätok vo firmách i domácnostiach. Nepoznáme jej finálny dopad na medzinárodné a lokálne ekonomiky, na výrobu a dodávateľské reťazce. Podľa odborníkov nastala stagflácia, spojená s vysokou infláciou a stagnujúcim ekonomickým rastom. Kríza prechádza do vyostrenia rozporov v celej spoločnosti. Má výrazné politické dopady a následky.

Počas pandémie sa stal krízový manažment dôležitou súčasťou výbavy každého lídra aj bežného človeka. Nadobudol na význame, ľudstvo sa začalo zamýšľať, ako zvládnuť udalosti, ktoré je ťažké predvídať, nemáme s nimi historickú skúsenosť a ich výskyt sme pokladali za veľmi nepravdepodobný, zároveň však ich následky dlho pociťujeme. Pandémia ukázala, že mnohé ekonomické i politické javy a udalosti je takmer nemožné do dôsledkov pochopiť. Nemáme dostatok faktov ani príležitostí modelovať rozhodovací proces, vieme iba čeliť nepredvídaným javom vhodným spôsobom a navrhnúť niektoré postupy na znižovanie rizika.

Čo sa týka aktuálne na Slovensku prebiehajúcej energetickej krízy, už dávno u nás mali byť na stole krízové scenáre, odkiaľ nahradíme vypadnuté dodávky. Spoliehať sa na trh, že všetko vyrieši, je nanajvýš riskantné (Daniš, 2022).

Existujú určité podobnosti a spoločné princípy, ako riadiť organizácie v krízovej situácii. Najskôr však potrebujeme poznať, čo je kríza a čo ju vyvoláva.

1 Kríza, rôzne druhy kríz (ekonomická, finančná, hospodárska)

Kríza sa všeobecne popisuje ako stav nestability, nebezpečenstva, traumy alebo systémovej disfunkcie, ktorý môže viesť ku spoločenskému kolapsu. V takejto situácii neplatia zavedené postupy a spôsoby riešenia konfliktov. Všetko, čo vyzeralo ako rozumné, sa zrazu javí ako šialenstvo. Čo sa ešte pred niekoľkými mesiacmi javilo ako správna kalkulácia a investičný krok, sa javí dnes ako číry nerozum (Příbáň, 2012). Kríza je typom všadeprítomného konfliktu, pre ktorý je príznačnejšie väčšie napätie ako v normálnych situáciách (Krejčí, 1998).

Najviac poznatkov pri definovaní krízy prinášajú teórie, ktoré sa krízou zaoberajú najčastejšie- ekonomické teórie. Globálna kríza predstavuje inšpiráciu pre ďalší rozvoj ekonomickej teórie (Muchová, Kálovec, 2011).

Ekonomická kríza nemá jednoznačnú definíciu, spravidla ide o prudký prepád hodnoty niektorých finančných aktív, spojený s hlbokou recesiou, o prudké a okamžité zhoršenie väčšiny ekonomických ukazovateľov. Je to nerovnovážny stav, ktorý nastal v ekonomike. Sprievodným javom je rozvrat finančných trhov.

Fáza recesie ekonomického cyklu nastáva podľa ekonómov vtedy, ak sa nepretržite znižuje úroveň skutočného HDP dva za sebou idúce štvrtroky. Recesia má hlbšie prejavy v podobe depresie či krízy. Existuje však otázka, ktorú si je potrebné položiť. Keď v ekonomike klesne vytvorený HDP, je to automaticky kríza? Záporný rast ekonomiky nevyhnutne nemusí znamenať krízu (Boros, 2018).

Kríza aj recesia majú niekoľko spoločných ukazovateľov: rastie nezamestnanosť, príjmy klesajú, ceny sa zvyšujú. Avšak zatiaľ čo krátkodobá recesia nás veľmi nemusí trápiť, ekonomická kríza je už vážnejšia.

Zovšeobecnene sa dajú ekonomické krízy rozdeliť do nasledujúcich typov: banková kríza, systémová kríza, fiškálna kríza.

Bankové krízy sú veľmi častým typom. Sú spojené s nadmernými úvermi na aktíva, čo predstavujú nehnuteľnosti alebo akcie so špekulačne vysokými cenami (Cihelková, 2001). Vznikajú v dôsledku zlyhania bánk, kedy napríklad pri náhlom a výraznom výbere vkladov zrušia vnútornú konvertibilitu svojich pasív. To znamená, že nemajú dostatok likvidných aktív na uspokojenie dopytu svojich klientov a prestávajú poskytovať úvery. Môže dôjsť ku krachu jednotlivých finančných inštitúcií, čo môže mať za následok spustenie recesie a vznik ekonomickej krízy.

V rámci systémovej krízy vo väčšine prípadov ide o výrazné riziko veľmi vážneho zlyhania jednotlivých finančných trhov v krajine. Môže zahŕňať menovú krízu, ale menová kríza nemusí vyústiť do systémovej krízy. Do určitej miery ju môže spôsobovať neefektívnosť nástrojov riadenia a kontroly určitého subjektu hospodárskej politiky alebo subjektu trhu. Je to najnezpokojivejší a najhorší druh krízy, lebo sa prepájajú problémy na trhu aktív (akcií a nehnuteľností) so spomalením rastu ekonomiky. Prejavuje sa rastom nezamestnanosti, rastom verejného dlhu.

Fiškálna kríza vzniká v dôsledku silného prepojenia bankového a politického systému. Politici presadzujú proexportnú politiku, čo je spojené so zvýšeným tlakom na finančné inštitúcie, ktoré sú štátom nútené poskytovať úvery, pričom firmy majú vlastné zdroje na nízkej úrovni. Štát na úvery poskytuje záruky a niekedy ich kombinuje s priamymi úverovými dotáciami. To má za následok obmedzenie výšky investícií a tiež obmedzenie spotreby obyvateľstva, čo sa prejaví stagnáciou a vznikom ekonomickej krízy.

V období medzi **J. M. Keynesom** a **M. Friedmanom** prevládal názor, že už vieme dosť, aby sa kríza, podobná tej z 30. rokov 20. storočia, neopakovala. Tento výrok sa nepotvrdil. Kríza, ktorej sme svedkami dnes, sa spočiatku javila ako pandemická, potom ekonomická, s tým súvisiaca finančná, a postupne sa jej priznáva hlboký sociálny charakter a objavujú sa prístupy, ktoré ju chápu ako kvalitatívne nový proces globálnej civilizačnej povahy. V súvislosti s vojnou na Ukrajine priebežne silnie energetická a v konečnom dôsledku klimatická kríza.

Chmúrne vyhliadky ekonomickej depresie nasledovali šírenie pandémie prakticky bezprostredne. Obmedzenie medzinárodného obchodu, uzatvorenie podnikov a reštrikcie práce znamenali nečakané spomalenie ekonomického systému. Rozhodnutia o karanténnych opatreniach sprevádzali obavy z ekonomických dopadov, nevyhnutná bola stratégia balansovania zdravotných a ekonomických rizík jednotlivých subjektov. Strata kúpnej sily, krach výrobných podnikov a živnostníkov, nárast nezamestnanosti a zadlženosti predstavujú pokračujúce vlny. Pandémia naberá na jeseň na sile a spôsobuje neistotu na rozkolísaných trhoch.

Kým v období intenzívneho hospodárskeho rastu bol multiplikačný efekt investícií do automobilového priemyslu na Slovensku výrazne pozitívny, dnes sa prejavuje opačný trend a je možné pozorovať zvýšenú citlivosť tohto odvetvia na krízu. Obmedzovanie výroby v

automobilkách negatívne ovplyvňuje dodávateľské firmy a vedie k prepúšťaniu zamestnancov. Vývoj ekonomickej depresie u nás závisí podľa Národnej banky Slovenska predovšetkým od toho, ako sa vyvinie situácia ohľadom koronavírusu nielen na Slovensku, ale aj v krajinách, kde pôsobia zahraniční obchodní partneri slovenských podnikateľov (Korona kríza: Ktoré firmy môžu na koronavírus najviac doplatiť? 2020)

Rastúce ceny energií v súvislosti s vojnou na Ukrajine negatívne ovplyvňujú fungovanie domácností, firiem, verejného sektora. Vo verejnom sektore je tento proces špecifický. Stúpajúce ceny vstupov, zvýšené výdavky spojené s riešením následkov korona krízy, majú veľký dosah na fungovanie obcí a miest a nútia ich šetriť. Niektoré samosprávy zvažujú, že obmedzia základné potreby obyvateľov, okliešťa výdavky aj služby. Niekde už s úspornými opatreniami začali. Podľa riaditeľa Kancelárie Združenia miest a obcí Slovenska **M. Kaliňáka**, sa samosprávy presúvajú k ekonomickej priepasti. Riešia, ako prežiť a finančne nevykrvacať, vydali usmernenia, ako cez zimu znížiť teplotu v budovách či ohrev vody. Nie všade sa to ale dá. V školách a sociálnych zariadeniach platia hygienické štandardy, ktoré to neumožňujú. Vznikajú problémy s výrobou a distribúciou tepla. Obce a mestá majú obavy o budúcnosť zariadení sociálnych služieb, škôl či iných zariadení. Hrozia riziká krachu dodávateľských spoločností. Služby budú musieť znova verejne obstarávať a nové kontrakty uzatvárať za podstatne vyššie ceny. Únia miest Slovenska pripomína, že obrovský nárast bežných výdavkov paralyzuje možnosti dôležitých investícií, vrátane spolufinancovania projektov z eurofondov. Združenie miest a obcí Slovenska vyzvalo vládu na kompenzáciu zvýšených výdavkov za energie na základných školách od začiatku roka podľa požiadaviek predložených rezortom školstva. Ukončením výučby z toho istého dôvodu k 17. novembru 2022 hrozia vysoké školy (Kniš, 2022). Silnie politická kríza spojená s odvolávaním členov vlády a kritizujúcou opozíciou. Odkiaľ však na to v štátnom rozpočte vziať? Prorodinný balíček Igora Matoviča či vojna na Ukrajine dostali verejné financie do stavu vysokého rizika (Vláda bude musieť prijať opatrenia na zníženie dlhu, 2022). Ekonomická kríza sa vyostřila do finančnej krízy.

Nie je možné stanoviť jednoznačnú definíciu *finančnej krízy*. Jednou z možností je charakterizovať ju ako výrazné zhoršenie väčšiny finančných indikátorov, čo sa prejavuje nedostatočnou likviditou finančného systému, rozsiahlou insolventnosťou finančných inštitúcií, nárastom volatility výnosových mier finančných inštrumentov, výrazným poklesom hodnoty finančných a nefinančných aktív a podstatným znížením rozsahu alokácie úspor vo finančnom systéme (Musílek, 2004). Ekonomická teória definuje finančnú krízu ako prudké, okamžité, ultracyklické zhoršenie všetkých alebo väčšiny finančných indikátorov, t. j. krátkodobej úrokovej sadzby, ceny aktív (akcie, nehnuteľnosti, pôda), insolventnosť firiem a úpadok finančných inštitúcií (Muchová, Kálovec, 2011). Finančným krízam predchádza finančná deregulácia a liberalizácia kapitálových transakcií (Cihelková, 2001).

Definícia finančných kríz nie je ukončená. Finančné inovácie prinášajú nové, doteraz nepreskúmané riziká, vyvolávajú vznik nových kríz. Niekedy sa tieto riziká prejavujú v jednom segmente trhu, inokedy len na určitom indikátore, ktorý však vďaka prepojenosti finančných vzťahov vyvolá reťazovú reakciu (Kotlebová, Chovancová, 2010).

Najčastejšie sa finančná kríza člení na menovú krízu a krízu zahraničného dlhu. Menová kríza je dôsledok špekulatívnych útokov na domácu menu prostredníctvom

devízového kurzu, čo vedie k jej deprecii. Ide o nominálne znehodnotenie meny výrazného charakteru. Je založené na strate dôvery voči mene postihnutej krajiny, čo následne vyvolá kapitálový únik. Menovej kríze predchádza zvýšenie prílevu zahraničného kapitálu spôsobené vysokým úrokovým diferenciálom pri stálom fixnom menovom kurze. Prílev zahraničného kapitálu tlačí na znehodnotenie domácej meny, zhoršovanie vonkajšej rovnováhy (bežného účtu platobnej bilancie) a oslabenie finančného sektora (Cihelková, 2001). Hoci tento typ krízy vzniká na medzinárodných finančných trhoch, nemusí mať medzinárodný rozmer (napr. niekoľko krajín sa môže dostať do menovej krízy v rovnakom čase, ďalšie krajiny sa môžu nachádzať v období finančnej a makroekonomickej stability) (Muchová, Kálovec, 2011). Centrálna banka v záujme ochrany vlastnej meny intervenuje na úkor devízových rezerv alebo výrazne zvyšuje úrokovú sadzbu. Firmy vo väčšine rozvíjajúcich sa krajín majú podstatnú časť svojich dlhov denominovaných v zahraničnej mene, čo v podstate znamená, že akýkoľvek pohyb v hodnote meny ovplyvní ich náklady a v konečnom dôsledku aj výsledok hospodárenia. Na identifikáciu menovej krízy ex post sa často používa tzv. index špekulatívnych tlakov alebo index devízových tlakov, ktorý prihliada nielen na zmeny devízového kurzu, ale aj na pohyb devízových rezerv a úrokovej sadzby. K menovým krízam z pohľadu histórie dochádzalo najčastejšie v poslednej štvrtine 20. storočia, čím sa zároveň zvýšilo aj riziko vzniku kombinovaných kríz v tomto období.

Teoretické prístupy sa líšia v chápaní dlhovej krízy. Väčšinou sa na ňu pozerá cez optiku platenia úrokov a istiny. Ak štát stráca schopnosť obsluhy svojho zahraničného dlhu (nie je schopný splácať úroky a istinu), vzniká kríza zahraničného dlhu. Tvorila ho zahraničné úvery a štátne dlhopisy emitované na zahraničných trhoch alebo v cudzej mene. Vysoký zahraničný dlh majú viaceré chudobné krajiny. Splátky úrokov realizujú z príjmov, ktoré získajú vďaka exportu. Citlivo reagujú na rôzne vonkajšie podnety, najmä na vysoké úrokové sadzby vyspelých krajín a recesiu v nich.

Termín finančná kríza je aplikovateľný na celý rad situácií, v ktorých majetok stráca veľkú časť svojej hodnoty. Nastáva rozvrat bankovníctva, finančných trhov, prepád na burzách, zamrznutie úverovania v ekonomike. Banky zvyšujú úrokové miery, obyvatelia ich nie sú ochotní platiť. Rôzne opatrenia vlád a centrálnych bánk vedú k nižšej tvorbe zdrojov v reálnej ekonomike (Gonda, 2008). Klesajú investície, znižuje sa produkcia, zvyšuje inflácia a nezamestnanosť. Klesá dopyt spotrebiteľov, znížil sa im disponibilný príjem, ktorý sú ochotní minúť na spotrebné tovary alebo služby. V súvislosti s tým následne dochádza k hospodárskej kríze. *Hospodárska kríza* je spomalením alebo úplným zastavením tempa rastu ekonomiky v rámci normálneho hospodárskeho cyklu. História poukazuje na to, že pokiaľ finančná kríza predchádzala hospodárskej kríze, následná hospodárska kríza bola vždy oveľa horšia (Šichtařová, Pikora, 2011). Ako príklad je možné uviesť roky 2008-2009.

Štrnásteho septembra 2008 padla investičná banka Lehman Brothers, čo bol začiatok finančnej krízy. Vtedy nemala zásadný vplyv na rozvojové a rozvíjajúce sa ekonomiky. Postupom času začali jej dôsledky pociťovať všetky krajiny, či už priamo alebo nepriamo. Kvôli prepojenosti svetovej ekonomiky sa zmenila z americkej hypotekárnej krízy na svetovú finančnú krízu. V prípade rozvojových a rozvíjajúcich sa krajín došlo k oslabeniu ich menových kurzov, v dôsledku čoho bol zaznamenaný prudký pokles hodnoty cenných papierov, zníženie prílevu zahraničných investícií, pokles exportu (Chajdiak, 2010). Panika

spôsobila, že zahraniční investori krajiny opustili. Odliv zahraničného kapitálu a problémy so splácaním úverov spôsobujú voľný pád domácej meny a jej značné znehodnotenie (Cihelková, 2001).

Podľa odborníkov táto kríza vo svojej hĺbke nebola dôsledkom pochybení neviditeľnej ruky trhu, ale zásahov viditeľnej ruky štátu: vládnych regulácií a menovej politiky centrálnych bánk. Nepochopenie hlavnej príčiny viedlo k tomu, že stabilizačné kroky finančného sektora sa neprejavili v zastavení, ale spôsobili jej prehĺbenie do hospodárskej krízy a globálnej svetovej recesie. Aj keď hypotekárne úvery prestali byť hlavným dôvodom, jej dôsledky pociťujeme dodnes. Vo svojej podstate neskončila. Ešte nedosiahla svoje dno, stále sme na jej pokraji, naplno sa prejaví neskôr, len bola pomocou nalievania fiat peňazí a vytvárania dlhu kamuflovaná (Gonda, 2008; Muchová, Kálovec, 2011).

Pandémia významne narušila spotrebiteľské výdavky, priemyselnú produkciu, investície, obchod, kapitálové toky a dodávateľský reťazec. Vlády sa v úvode pandémie dohodli s finančnými inštitúciami na odklade splácania dlhov pre firmy aj domácnosti. Rekordný rast dlhov krajín stále pokračuje a problémy so splácaním dobiehajú mnohé domácnosti a firmy. Odložené úvery, ktoré zatiaľ nikto nerieši, by v budúcnosti mohli vyvolať novú finančnú krízu (TASR, 2020; Baloga, 2021). Podľa niektorých analytikov sa rozohrela opäť v Číne (Čaká nás ďalšia kríza? Príbeh EVERGRANDE, 2021). Rizikové sú naše verejné financie, ktorých udržateľnosť je najhoršia z celej únie (Rybanský, 2021).

2 Príčiny krízy

Ak v národnej či svetovej ekonomike ide o krízu, muselo ju niečo vyvolať. Najčastejšie rôzne šoky, na ktoré ekonomika nedokáže pružne reagovať a sa stávajú sa nebezpečnými, napr. ropné šoky v sedemdesiatych rokoch. Nie každý šok však musí vyvolať krízu. V prípade menšieho šoku spojeného s vysoko elastickým dopytom a ponukou je možné, že ho ekonomika absorbuje a kríza nenastane. Aké sú teda príčiny krízy?

Kríza nie je novým fenoménom, kontinuálne sa prejavuje v ekonomicky vyspelých aj nerozvinutých štátoch. Súčasné výskumy sú podložené poznatkami, ktoré boli získané na základe kríz z minulých období, napr. veľká ekonomická kríza po páde Wall Street v roku 1933. Vo väčšej či menšej miere boli po 2. svetovej vojne postihnuté krízou ekonomiky na celom svete, od Veľkej Británie, cez Japonsko, Latinskú Ameriku, juhovýchodnú Áziu až po severských súčasných členov EÚ Fínsko a Švédsko.

Príčiny boli rôzne. Štáty Latinskej Ameriky sa začiatkom 80. rokov 20. storočia dostali do hlbokého ekonomického úpadku kvôli vysokým zahraničným dlhom a neschopnosti ich splatenia. Príčiny vzniku ekonomickej krízy hľadal nositeľ Nobelovej ceny **R. Lucas** (https://sk.wikipedia.org/wiki/Robert_E._Lucas) v roku 1995 a konštatoval, že ústredný problém prevencie depresie je vyriešený. Ekonomický cyklus bol skrotený, výhody ďalšieho usmerňovania sa stali zanedbateľné. Prioritou sa stal dlhodobý udržateľný rast. Neskôr ekonómovia spolu s **B. Bernankem** (https://cs.wikipedia.org/wiki/Ben_Bernanke) vyhlásili, že k malým poklesom vo svetovej ekonomike môže síce dôjsť, ale „*dni vskutku veľkej recesie, nieto celosvetovej krízy sú už definitívne za nami*“. Napriek tomu krízy udreli nečakane a navyše v období, keď väčšina analytikov predpovedala dlhodobý rast.

Jednou z najväčších hádaniek ekonomickej teórie je otázka, v čom sú príčiny kríz. Zdá sa byť neuveriteľné, ale za 250 rokov ekonomické vedy nedosiahli jednotný názor na to, prečo je vývoj ekonomiky cyklický a nie lineárny. Na túto tému existuje nespočetný počet teoretických prác a aplikovaných výskumov. Rozpory smerujúce ku kríze argumentovali a jej systémové príčiny objasňovali **J. M. Keynes, J. B. Foster, P. Krugman, J. Stiglitz** a ďalší (Muchová, Kálovec, 2011).

Neexistuje presne definovaný scenár, ako kríza vznikne a akým spôsobom sa prejaví. Je zložité ju predpovedať. Ekonómovia sa o to pokúšajú. Najčastejšie je opísané správanie sa rôznych ukazovateľov a indikátorov počas minulých kríz, ale aj v rôznych fázach hospodárskeho cyklu, analyzované spojenia a väzby medzi nimi, skúmané zákonitosti a vzájomné závislosti. Niektoré práce navrhujú opatrenia, ako krízam predchádzať (Bačišin, 2018; Leontievová, 2020; TASR 2020; Ekonomická kríza môže prísť kedykoľvek: Toto všetko ju môže spôsobiť, 2018; Korona kríza: Ktoré firmy môžu na koronavírus najviac doplatiť? 2020).

Veľká hospodárska kríza v rokoch 1929-1933 odhalila neschopnosť ekonomickej teórie objasniť, prečo vznikla. Ukázali sa fundamentálne nové fakty, ktoré sa nedali vysvetliť v hraniciach klasickej ekonomickej teórie. Vznikla potreba nového chápania ekonomických problémov (Husár). Podľa predstaviteľov neoklasickej ekonómie príčinami kríz sú vládne intervencie v menovej a fiškálnej oblasti, ktoré neustále ovplyvňujú činnosť ekonomického systému (Muchová, Kálovec, 2011). Pomerne všeobecná neschopnosť ekonómov predpovedať krízu je úzko spojená s nedokonalou ekonomickou teóriou, ekonomickými modelmi, ktoré prezentujú učebnice makroekonómie. Neexistencia spoľahlivej teórie (modelov) zapríčinila, že tvorcovia hospodárskej politiky sa nemajú možnosť oprieť o ekonomickú pravdu (Husár). Ekonómia kríz by sa mala zaoberať tým, ako a prečo trhy zlyhávajú. Väčšina predstaviteľov hlavného prúdu ekonómie sa, naopak, zamerala na dokazovanie toho, ako a prečo trhy (efektívne) fungujú.

Ekonómia spájali vypuknutie hospodárskej a finančnej krízy rokov 2008-2009 s dvoma hlavnými problémami, problémom platobnej bilancie a menovou krízou. V danej súvislosti vystupujú do popredia viaceré nezodpovedané otázky. Napr. prečo došlo k takej masívnej kríze; kto bol za ňu zodpovedný; čo by sa malo urobiť, aby sa neopakovala a pod. Hoci balíky ekonomických stimulov jednotlivých krajín boli odlišné a prinášajú efekt až s istým časovým oneskorením, vlády sa zhodli v tom, že mimoriadne rozsiahle zásahy do ekonomiky boli nevyhnutné. Ide o „*krízu, akú sme ešte nezažili, ale presnejšie je konštatovať, že sa podobá všetkému, čo sme už niekedy v minulosti videli, ale všetkému naraz*“, hodnotil **P. Krugman**. Všetky dopady krízy sa ešte nestihli prejavíť a v značnej miere závisia od toho, ako budú ľudia na krízu reagovať. Z tohto dôvodu je nevyhnutné nielen čo najreálnejšie identifikovať určujúce faktory a príčiny krízy, ale aj dôkladne skúmať možné dôsledky rôznych prístupov k jej prekonávaniu (Workie a kol., 2009).

Globálna finančná kríza poznačila odbor ekonomická teória v niekoľkých smeroch, konfrontovala ho s realitou a vytvorila priestor na verifikáciu teórií a paradigiem. V odborných kruhoch prebieha diskusia o poučeníach z krízy, polemizuje sa, či zlyhala ekonomická teória a/alebo jej predstavitelia, ekonómovia. Objavujú sa otázky, prečo ekonomická veda neupozorňovala na blížiac sa problémy a z toho vyplývajúce konzekvencie

pre globálny finančný systém. Nie je však celkom pravdou, že predstavitelia ekonomickej vedy neupozorňovali na hroziace nebezpečenstvo. Ich názory a upozornenia predstavitelia hlavného prúdu ekonómie a hospodársko-politickej sféry ignorovali. Prejavovala sa nepochopiteľná dôvera v stabilitu a samoregulačnú schopnosť trhov a trhového mechanizmu udržiavať systém blízko rovnováhy.

Koronavírus dostal globalizovaný svet do veľkých ekonomických problémov. Súčasná kríza má rad špecifik, ktoré ju odlišujú od štandardných cyklických kríz (Požgay, 2020). Od finančnej krízy z obdobia pred 12 rokmi v niekoľkých ohľadoch. Spôsobila hlboký hospodársky pokles po celom svete. Prepád globálneho HDP v roku 2020 činil podľa Medzinárodného menového fondu 3,1 % (v roku 2009 len 0,1 %). Rozvinuté krajiny sa prepadli o 4,5 %, rozvíjajúce sa a menej rozvinuté o 2,1 % (Svoren, 2021). Súčasná kríza je z hľadiska prvotného prepadu HDP horšia ako tá predchádzajúca (TASR, 2020). Druhý podstatný rozdiel spočíva v tom, že finančná kríza spôsobila všeobecný pokles ekonomickej aktivity spojený s prepadom globálneho dopytu a útlmom prakticky všetkých národohospodárskych odvetví. Vlády a centrálné banky na krízu vyvolanú pandémiou okamžite zareagovali masívnou podporou dopytovej strany, a tak takmer celý hospodársky pokles zaťažil ponukové strany svetového hospodárstva. Kríza má nerovnomerný dopad na jednotlivé odvetvia. Zatiaľ čo prvý a plný zásah „schytili“ letecká doprava, cestovný ruch a automobilový priemysel, iné odvetvia zažili nevídaný boom. Ide predovšetkým o farmaceutický priemysel, informačné a komunikačné technológie.

Kým v minulosti boli krízy zväčša zriedkavým javom, dnes je trend zvyšovania sa ich frekvencií. Je to dôsledok čoraz väčšej liberalizácie finančných trhov a ich globálneho prepojenia. Objavujú sa nové druhy kríz. Migračná, pandemická, energetická, plynová a mnohé ďalšie. Všetky sú navzájom úzko prepojené.

3 Súvislosť ekonomickej a politickej krízy

Komplexnosť a úzka prepojenosť jednotlivých vyššie popísaných druhov kríz podčiarkujú potrebu politických rozhodnutí postavených na komplexných dátach a dôslednom vedeckom poznaní. Rozhodovanie obmedzuje rozdiely v jazykoch politiky a ostatných vied. Politické dôsledky ekonomických problémov nemávajú jednoznačnú podobu: kríza ekonomiky nevedie automaticky k politickej kríze. Ale môže byť jej príčinou. Politológia pracuje s jednoznačnejším obrazom krízy ako ekonómia. V politike sa spravidla za krízu pokladá náhly výbuch neočakávaných udalostí a nepriateľských akcií. Ekonomická kríza v porovnaní s politickou krízou je menej závislá na náhlom či jednorazovom akte, má objektívnejšie, presnejšie povedané materiálnejšie a dlhodobejšie príčiny. Na rozdiel od hlasovania o nedôvere vláde alebo rozhodnutia o prerušení diplomatických stykov, pohyb ekonomiky smerom ku kríze je merateľný a zachytiteľný, napr. cez kvantifikáciu rastúcej miery nezamestnanosti, poklesu HDP, produktivity práce atď.

V oboch sférach je jeden zásadný spoločný rys, kríza v ekonomickom systéme je rovnako ako v politickom systéme narušením rovnováhy, ohrozením stability či dokonca existencie systému. Rovnováha je však ekonómiou a politikou chápaná rôzne. Ak v politike je všadeprítomný konflikt vnímaný ako potenciálna kríza, v ekonomike je potenciálnou krízou

pokles hladiny rovnováhy alebo jej dlhodobá stagnácia. Ekonomická kríza môže prejsť do podoby politickej krízy v niekoľkých bodoch prieniku. V okamihu nekontrolovateľného rozpadu ekonomickej rovnováhy môžu byť dôsledky tak dramatické, že dôjde k akútnej politizácii sociálnych požiadaviek verejnosti. *Politická kríza* sa môže objaviť pri poklese hladiny udržiavanej ekonomickej rovnováhy na sociálne a politicky neúnosnú úroveň. Ekonomická kríza presakuje do politiky ako odraz nežiaducich sprievodných ekonomických javov, napr. nezamestnanosť, bezdomovectvo a pod.

Kríza nie je apokalyptickým zjavením univerzálnych právd o ekonomickom alebo politickom systéme, ale jedným z procesov, v ktorom sa formuje hospodárska i politická budúcnosť. Súbežne s ekonomickými dôsledkami (pokles životnej úrovne a zhoršenie sociálneho postavenia obyvateľstva) sa v čase krízy prejavujú aj politické dôsledky. Dochádza k zmene nálad, oslabeniu sociálnej súdržnosti, čo je spojené s radikalizáciou určitých skupín a rastúcim extrémizmom. Politické špičky, ktoré sú pri moci, sa zväčša dostávajú do nemilosti a z krízy ťaží opozícia, ktorá sa snaží dostať k moci. Príkladov máme v aktuálnom politickom dianí na Slovensku dosť (TASR, 2022). Politické rozhodnutia nemajú legitimitu a demokraticky zvolené vlády strácajú dôveru. Na ich miesto nastupujú vlády „nestranných odborníkov“, rozhodovanie ktorých reprezentuje záujmy určitých strán a mocenských skupín. Naakumulovanie kríz nemusí znamenať demokratickú výmenu straníckych elít, ale môže dostať podobu prehlbovania tendencií k autoritatívnej vláde (Krejčí, 1998). V dôsledku ekonomickej krízy dochádza k rastu tendencií k silovému riešeniu sporov medzi štátmi a k zvyšovaniu hrozby teroristických útokov (Analýza vývoja dopadov hospodárskej krízy na slovenskú ekonomiku, 2022).

Politika a hospodárstvo sú funkčne diferencované a preto nemožno od ekonómov očakávať politické riešenia ani od politikov vyriešenie všetkých ekonomických problémov. To však nehovorí, že politici by do ekonomického systému nemali zasahovať (Příbáň, 2012). V zmiešanej ekonomike je miera zásahov štátu rôzna. Kroky vlád a centrálnych bánk predstavujú často nesystémové zásahy do trhu, môžu priniesť krátkodobé pozitívne účinky, ale následne i dlhodobé závažnejšie problémy. Sú (prevažne) „predĺženou rukou“ systémových príčin krízy a prehľbujú podstatu problémov (Gonda, 2008).

V posledných rokoch sa nerovnosti vrátili do zorného poľa ekonómie a patria k hlavným problémom dnešných moderných ekonomík. Nerovnosť sa odvíja od spoločenských preferencií a politických opatrení. Krízy ju zvyrazňujú. Politické rozhodnutia sú počas nej označované ako politika škrtov. Globálna pandémia odhalila problematické rysy súčasného ekonomického systému a zvýraznila slabiny ekonomických modelov jednotlivých krajín. Rozsiahle obmedzenia života a hospodársko-politické opatrenia v záujme verejného zdravia priniesli výrazné štrukturálne zmeny vo fungovaní ekonomiky, zmeny v rozložení príjmov a bohatstva. Stali sa katalyzátorom postupných evolučných zmien z hľadiska obsahu i času. Vlády postavili pred dilemu, akým spôsobom financovať opatrenia na utlmenie sociálnych excesov a prinútili ich pochopiť nadväznosť jednotlivých fáz dopadov krízy. Záchranné balíčky a iné ekonomické nástroje boli výsledkom úvah, v akom ekonomickom systéme chceme žiť. Cieľom prebiehajúcej spoločensko-ekonomickej transformácie je postaviť potreby ľudí a prírody do stredu ekonomického systému. Pandémia ukázala zraniteľnosť globalizovaného sveta a zásadne zmenila, ako vnímame jeho „normálne“ fungovanie.

Zároveň nám pripomenula, ktoré sektory hospodárstva sú skutočne dôležité. Tie, ktoré zabezpečujú základné ľudské potreby, prístup k dostupnému bývaniu, zdravotnej starostlivosti, vzdelaniu, potravinám a základnému materiálnemu zabezpečeniu (Kolektív autorov, 2020). Tie je potrebné zo strany politických reprezentácií jednotlivých štátov posilniť.

Pandémia súčasne s vojnou ovplyvňujú politický vývoj v krajinách. Majú vplyv na medzinárodné postavenie Slovenska, na jeho stabilitu a perspektívu i zahraničnú politiku. Bolo potrebné prehodnotiť jej priority a orientovať sa na nasledovné úlohy:

- podporiť synergiu pôsobenia vládnych rezortov a subjektov, ktoré pôsobia v zahranično-politickej a ekonomickej oblasti;
- hľadať spoločné recepty na prekonávanie krízy v EÚ, prekonávať protekcionizmus v členských krajinách, presadiť spoločné opatrenia v automobilovom priemysle, v bankovej a finančnej sfére a pod.;
- zdôrazňovať synergický efekt paralelných krízových javov (energetická kríza, plynová kríza) a posilňovať tézu o globálnej koordinácii озdravných krokov ako dôkaz účinnosti európskej solidarity a spoločne dohodnutých riešení; spoločná európska energetická politika;
- efektívne a transparentne využívať finančné fondy EÚ;
- posilňovať ekonomickú dimenziu diplomacie, diverzifikáciu slovenského exportu aj do menej frekventovaných geografických oblastí;
- podporiť súčinnosť rezortov zahraničných vecí a hospodárstva s podnikateľskou sférou;
- hľadať vhodné kooperačné aktivity a partnerov, potencionálnych investorov v zahraničí, priestor pre uplatnenie sa slovenských podnikateľských subjektov (Analýza vývoja dopadov hospodárskej krízy na slovenskú ekonomiku, 2022).

Hĺbka i závažnosť negatívnych dôsledkov aktuálne prebiehajúcich kríz sa nedajú presne predvídať. Nové riziká a hrozby relativizujú doterajšie prognózy. Zostáva veriť, že ekonomické výskumy budú ďalej hľadať odpoveď na otázku, čo je príčinou kríz. Toto zistenie potom výrazne ovplyvní praktickú hospodársku politiku boja proti krízam, resp. boja s ich následkami (Bačišin, 2018).

Záver

Každá z kríz, ktorá zasiahla svetovú ekonomiku na globálnej alebo regionálnej úrovni, bola odlišná, mala osobitné prvky a vyznačovala sa špecifickými črtami, ktoré ju charakterizovali. Krízy majú tendenciu byť skupinovú. Kríza v jednej krajine je nasledovaná krízou v inej. Aj keď sme sa v príspevku pokúsili rozobrať rôzne druhy kríz osobitne, dospeli sme k zisteniu, že medzi nimi existuje výrazné prepojenie a sú navzájom úzko previazané. Koronavírusová kríza postupne vyúsťujúca do hospodárskej, ekonomickej, finančnej, aktuálne prebiehajúcej energetickej krízy, a ako máme možnosť sledovať, aj politickej krízy v našej krajine, sú toho dôkazom.

Dnes už existenciu kríz nikto nepopiera, no najväčšia pozornosť sa sústreďuje len na ich konkrétne prejavy. Na reálne odhalenie charakteru prebiehajúcej krízy však podľa nášho názoru nestačia prístupy finančných analytikov, vyžaduje si to integrovaný prístup z pozícií ekonómie a politológie súčasne so zámerom identifikovať historické korene príčinných súvislostí, ich genézu. O toto sme sa pokúsili v našom príspevku.

Zoznam bibliografických odkazov

Analýza vývoja dopadov hospodárskej krízy na slovenskú ekonomiku [online]. [cit.16.09.2022] Dostupné na internete:

<https://www.mzv.sk/documents/10182/12380/dopad_krizy_na_ZP_SR.pdf/3ae208b3-e32a-46f3-8914-0ec893cbdc13>

BAČIŠIN, V. 2018. *Pred desiatimi rokmi opäť zúrila ekonomická kríza* [online]. [cit. 16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://financnenoviny.com/pred-desiatimi-rokmi-opat-zurila-ekonomicka-kriza/>>

BALOGA, L. 2021. *Aké faktory môžu spôsobiť ďalšiu finančnú a ekonomickú krízu?* [online]. In: Trend [cit. 23.09.2022] Dostupné na internete:

<https://www.trend.sk/nazory-a-komentare/ake-faktory-mozu-sposobit-dalsiu-financnu-ekonomicku-krizu?itm_brand=trend&itm_template=other&itm_modul=topic-articles&itm_position=1>

BOROS, K. 2018. *Ekonomická kríza tak skoro nehrozí* [online]. [cit.16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://hnonline.sk/finweb/komentare-a-analyzy/1840907-ekonomicka-kriza-tak-skoro-nehrozi>>

CIHELKOVÁ, E. a kol. 2009. *Světová ekonomika*. Praha: C. H. Beck, 2009. 320 s. ISBN 978-80-7400-155-0.

Čaká nás ďalšia kríza? Príbeh EVERGRANDE, 2021 [online]. [cit.6.10.2022] Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=tA04H81HGAY>>

DANIŠ, I. 2022. *Kde zostal krízový scenár?* [online]. [cit.21.09.2022] Dostupné na internete: <<https://nazory.pravda.sk/komentare-a-glosy/clanok/623816-kde-zostal-krizovy-scenar/>>

Ekonomická kríza môže prísť kedykoľvek: Toto všetko ju môže spôsobiť, 2018 [online]. [cit. 23.09.2022] Dostupné na internete:

<<https://www.cas.sk/clanok/740816/ekonomicka-kriza-moze-prist-kedykolvek-toto-vsetko-ju-moze-sposobit/>>

GONDA, P. 2008. *Finančná kríza: dôsledok viditeľnej ruky štátu* [online]. [cit.23.09.2022] Dostupné na internete: <<https://www.cdk.cz/financna-kriza-dosledok-viditelnej-ruky-statu>>

HUSÁR, J. Bez roku vydania. *Súčasná finančná kríza a potreba novej ekonomickej teórie* [online]. [cit.21.09.2022] Dostupné na internete:

<http://www.fhi.sk/files/katedry/kove/veda-vyskum/prace/2009/Husar_2009.pdf>

CHAJDIÁK, J. 2010. *Pohlady na ekonomiku Slovenska 2010*. Bratislava: Slovenská štatistická a demografická spoločnosť, 2010. 111 s. ISBN 978-80-88946-49-6.

KNÍŠ, V. 2022. *Vysoké školy sa možno zatvoria úplne, základným a stredným hrozí dištančné vyučovanie. Ako ich ovplyvní energetická kríza?* [online]. [cit.29.09.2022] Dostupné na

internete: <<https://refresher.sk/121870-Vysoke-skoly-sa-mozno-zatvorja-uplne-zakladnym-a-strednym-hrozi-distančne-vyučovanie-Ako-ich-ovplyvni-energetická-kríza>>

KOLEKTÍV AUTOROV, 2020. *Kríze a príležitosti. Ekonomické a sociálne dopady epidémie Covid-19*. Praha: Rosa Luxemburg Stiftung, 2020. 112 s.

Korona kríza: Ktoré firmy môžu na koronavírus najviac doplatiť? 2020. [online]. [cit.23.09.2022] Dostupné na internete: <<https://www.podnikajte.sk/manazment-a-strategia/korona-kriza-firmy-mozu-doplatit>>

KOTLEBOVÁ, J., CHOVANCOVÁ, B. 2017. *Medzinárodné finančné centrá*. Bratislava: Iura Edition, 2017. 484 s. ISBN 978-80-8078-299-3.

KREJČÍ, O. 1998. *Povaha dnešní krize*. Praha: East Publishing, 1998. 218 s. ISBN 80-7219-006-7.

LEONTIEVOVÁ, T. 2020. *Slovenskí ekonómovia krízu v roku 2021 neočakávajú* [online]. [cit. 16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://vedanadosah.cvtisr.sk/ludia/ekonomia/slovenski-ekonomovia-krizu-v-roku-2021-neocakavaju/>>

MUCHOVÁ, E., KÁLOVEC, M. 2011. Finančné a hospodárske krízy vo svetle ekonomickej teórie. In: *Ekonomické rozhľady*. ISSN 2644-7185. 2011, roč. 40, č. 4. s. 460-475.

MUSÍLEK, P. 2004. *Analýza príčin a dôsledkov českej finanční krízy v 90. letech*. Praha: Výzkumná studie grantové agentury ČR GA 402/02/1308. 1308 s.

POŽGAY, R. 2020. *Poučenie z koronakrízy* [online]. [cit.16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://hnonline.sk/finweb/komentare-a-analyzy/2133627-poucenie-z-koronakrizy>>

PŘIBÁŇ, J. 2012. *Hlupáci, vždycky jde o politiku!* [online]. [cit.23.09.2022] Dostupné na internete: <<https://www.novinky.cz/clanek/kultura-salon-jiri-priban-hlupaci-vzdycky-jde-o-politiku-37395>>

RYBANSKÝ, M. 2021. *Na dvere klope ďalšia kríza: Aké by mohla mať následky pre našu ekonomiku?* [online]. [cit.16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://www.noviny.sk/ekonomika/632248-na-dvere-klope-dalsia-kriza-ake-by-mohla-mat-nasledky-pre-nasu-ekonomiku>>

SVOREŇ, P. 2021. *Horšie než finančná kríza. Ako pandémie koronavírusu premenila globálnu ekonomiku* [online]. [cit.16.09.2022] Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/blog/2634065/horsie-nez-financna-kriza-ako-pandemia-koronavirusu-premenila-globalnu-ekonomiku/>>

ŠICHTAŘOVÁ, M., PIKORA, V. 2011. *Všetchno je jinak aneb Co nám neřekli o důchodech, euru a budoucnosti*. Praha: Grada Publishing, 2011. 224 s. ISBN 978-80-247-4207-6.

TASR, 2020. *IstroAnalytica: Hospodárska kríza presiahne aj rok 2022* [online]. [cit.23.09.2022] Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/ekonomika/istroanalytica-hospodarska-kriza-pres/498877-clanok.html>>

TASR, 2022. *Parlamentné fiasko, o štátnom rozpočte tento týždeň nerozhodnú: Chýbali poslanci, musí sa čakať do utorka* [online]. [cit.12.10.2022] Dostupné na internete: <<https://www.topky.sk/cl/10/2395415/Parlamentne-fiasko--o-statnom-rozpocete-tento-tyzden-nerozhodnu--Chybali-poslanci--musi-sa-cakat-do-utorka>>

Verejné financie sú v stave vysokého rizika. Vláda bude musieť prijať opatrenia na zníženie dlhu, 2022 [online]. [cit.29.09.2022] Dostupné na internete:

<<https://www.ta3.com/clanok/244720/verejne-financie-su-v-stave-vysokeho-rizika-vlada-bude-musiet-prijat-opatrenia-na-znizenie-dlhu>>

WORKIE, T., M. a kol. 2009. *Vývoj a perspektívy svetovej ekonomiky*. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2009. 284 s. ISBN 978-80-7144-175-5.

https://sk.wikipedia.org/wiki/Robert_E._Lucas

https://cs.wikipedia.org/wiki/Ben_Bernanke

POSTOJE SLOVENSKÝCH POLITICKÝCH STRÁN NA ENERGETICKÚ KRÍZU⁷⁶

ATTITUDES OF SLOVAK POLITICAL PARTIES TO THE ENERGY CRISIS

Matej Mindár*

ABSTRAKT

Aktuálne prebiehajúca energetická kríza je dôsledkom rusko-ukrajinského ozbrojeného konfliktu. Spolu s nárastom cien základných energií (plyn, elektrina atď.) pre fyzické a právnické osoby, rastie zároveň aj zadlženosť štátov Európskej únie, ktoré sa rozhodli zmierniť jej dopady na svojich občanov. Hlavným cieľom nášho príspevku je analýza postojov koalíčných a opozičných politických strán na Slovensku, akým spôsobom plánujú riešiť nárast základných cien energií. Pomocou komparatívnej metódy sa pokúsime tiež zistiť, ktorá zo skúmaných politických strán, ponúka podľa nášho názoru najlepšie riešenia pomoci občanom Slovenskej republiky. V závere nášho príspevku zhodnotíme naše výsledky. Zároveň sa budeme snažiť ponúknuť vlastné riešenia, ktoré by mohli do určitej miery upokojiť všetkých občanov Slovenskej republiky, že dopady energetickej krízy by mohli byť na ich životnú úroveň čo najnižšie.

Kľúčové slová: energetická kríza, koalícia, opozícia

Úvod

Vysoký nárast cien energií spôsobuje pokles životnej úrovne občanov všetkých členských štátov Európskej únie, vrátane Slovenskej republiky. Jednou z mnohých hlavných príčin je neutíchajúca rusko-ukrajinská vojna, ktorá sa od roku 2014 sa stala jedným z najväčších vojenských konfliktov. Svojím priebehom zároveň podstatne zvýšila riziko vypuknutia tretej svetovej vojny. Objektívne však treba povedať, že za nárastom napätia a porušenia ako takej bezpečnostnej rovnováhy v Európe, nesú zodpovednosť obe bojujúce strany. Západnými štátmi Európskej únie a NATO podporovaná Ukrajina nebola schopná od roku 2014 prijať určité kompromisné riešenie s Ruskou federáciou o štatúte Donecka a Luhanska (Mindár, 2022). V roku 2017 americký politológ Robert H. Donaldson vo svojom článku „The Role of Nato Enlargement in the Ukraine Crisis“ poukázal na možné bezpečnostné riziká rozširovania NATO o Ukrajinu. Je presvedčený, že jej vnútropolitická kríza v roku 2014 vyvolala konfrontáciu medzi Východom a Západom. Podľa Západu je rozšírenie NATO čo najbližšie k ruským hraniciam nárastom vplyvu euro-atlantickej politiky a hodnôt. Preto ruská spoločnosť naprieč politickým spektrom považuje začlenenie bývalých členských štátov Varšavskej zmluvy do NATO ako narušenie európskej bezpečnosti

⁷⁶ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu KEGA č. 009TnUAD-4/2021 „Tvorba digitálnych didaktických pomôcok k predmetu Občianska náuka pre potreby sekundárneho vzdelávania v dištančnej forme“

* PhDr. Matej Mindár, PhD., Celouniverzitné pracovisko Katedra politológie, Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Študentská 2, 911 50 Trenčín, Slovenská republika, e-mail: matej.mindar@tnuni.sk.

(Donaldson, 2017). Slovenská republika ako aj všetky členské štáty Európskej únie musia tak reagovať na novú situáciu. Hlavnou úlohou všetkých vlád je popasovať sa s radikálnym nárastom cien energií. Okrem bežných ľudí ich vyššie ceny pociťuje aj energeticky náročná priemyselná produkcia. Zvýšenie cien sa dotýka aj malých a stredných podnikateľských subjektov vo všetkých sférach národného hospodárstva. V prípade ak vláda Slovenskej republiky neprijme včasné a zmysluplné riešenia, slovenská ekonomika pravdepodobne pôjde do hlbkej recesie. Spolu s poklesom priemyselnej výroby a dostupnosti základných služieb pre našich občanov, sa automaticky zníži aj kúpyschopnosť obyvateľstva. Všetky tieto faktory sa odzrkadlia na nižšom výbere daní a odvodov. Aby štát mohol naďalej financovať základné potreby jeho občanov, bude nútený si požičať oveľa viac finančných prostriedkov. Preto má vláda SR povinnosť zmierniť dopady energetickej krízy. Jej úlohou je nájsť konkrétne a ciele opatrenia, ktoré pomôžu prekonať toto náročné obdobie. Dôležitý je v tomto smere politický a celospoločenský konsenzus. Na druhej strane pre objektívnosť treba ale povedať, že aj v minulosti každoročne rástli ceny energií podľa pravidiel voľného trhu. Neboli však tak vysoké a väčšina slovenskej a európskej spoločnosti bez väčších problémov takmer vždy dokázala tento stav pomerne dobre zvládnuť. Jedným z dôvodov bol aj postupný každoročný rast životnej úrovne a ako také medziročné navýšenie miezd vo všetkých sférach národného hospodárstva.

1 Hlavné príčiny nárastu cien energií a ich riešenia zo strany nepolitických aktérov

Za hlavným nárastom cien energií spolu s rusko-ukrajinským konfliktom stojí aj nárast spojený so zvyšovaním veľkoobchodných cien energie na celom svete, ktorý sa začal už v roku 2021 v dôsledku pandémie COVID-19 a rastúceho medzinárodného dopytu. Útok Ruskej federácie na Ukrajinu 24. februára 2022 a klimatické podmienky túto situáciu ešte zhoršili. Z dôvodu, že Európska únia ako celok veľkú časť svojej energie dováža, zvyšovanie jej dovozných cien od druhého štvrťroka 2021 ovplyvnilo výrobné aj spotrebiteľské ceny. Od decembra 2020 do decembra 2021 sa dovozná cena energie v eurozóne viac ako zdvojnásobila (Kolektív autorov, 2022a). Ich raketový nárast na konci roka 2021 mal niekoľko dôvodov. Jedným z faktorov bolo prebudenie ekonomík po pandémie. Medzi ďalšie príčiny nárastu cien energií môžeme zaradiť aj po burzové špekulácie, pričom časť cenového rastu spôsobili aj rozhodnutia Európskej únie v oblasti zelenej energetiky (Kolektív autorov, 2022b). Na základe toho sa členské štáty Únie rozhodli prijať 6. októbra 2022 nariadenie o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energie a pomôcť občanom a podnikom, ktoré sú najviac postihnuté energetickou krízou. Tieto pravidlá boli prijaté v rekordne krátkom čase. Toto nariadenie obsahuje tri núdzové opatrenia: zníženie spotreby elektriny; obmedzenie príjmov výrobcov elektriny; získanie solidárneho príspevku od podnikov pôsobiacich v oblasti fosílnych palív. Prezidenti a predsedovia vlád členských štátov Únie na zasadnutí Európskej rady 20. – 21. októbra 2022 dosiahli spoločnú dohodu o nových opatreniach na riešenie energetickej krízy. Zároveň vyzvali Radu Európskej únie a Komisiu, aby urýchlene predložili konkrétne rozhodnutia o ďalších opatreniach ako napríklad: dobrovoľné spoločné nákupy plynu; nová doplnková referenčná hodnota pre plyn; dočasné dynamické cenové

pásmo pre transakcie so zemným plynom; dočasný rámec EÚ, ktorým sa stanovuje strop pre cenu plynu používaného na výrobu elektriny (Kolektív autorov, 2022c).

Na úrovni Slovenskej republiky vláda SR postupne predkladá vlastné opatrenia na stabilizáciu cien energií. Podľa opozície sú však nedostatočné. Jej predstavitelia vyčítajú koalícii chaos a amaterizmus pri ich tvorbe a implementácii. Už na konci roka 2021 predstavitelia Klubu 500 a Slovenskej obchodnej a priemyselnej komory vo svojej Výzve vláde SR, prijatej 12. októbra 2021, hovorili a neúmernom náraste cien energií. *„Za posledný rok a pol vzrástla cena za elektrinu o viac ako 200 %, pri plyne ide o viac ako 1 000-percentý nárast. Vysoké ceny energií sa odrážajú na zvýšených výrobných nákladoch a cenách produktov, čo negatívne ovplyvňuje výrobu, finančnú kondíciu a konkurencieschopnosť našich podnikov. To sa v konečnom dôsledku nepriaznivo podpíše pod celkový rast slovenskej ekonomiky. Klub 500 a Slovenská obchodná a priemyselná komora súhlasia s návrhmi ministerstva hospodárstva vo vzťahu k cieľným opatreniam pre obyvateľstvo, zároveň je však potrebné prijať účinné opatrenia pre priemysel, so zapojením ministerstva hospodárstva ministerstva životného prostredia, ministerstva financií a predsedu vlády Slovenskej republiky (nie zajtra, ale dnes).“* Zároveň ponúkli vláde SR určité riešenia. Vo vzťahu k domácnostiam navrhovali zaviesť cieľné kompenzačné opatrenia vo vzťahu k zraniteľným skupinám obyvateľstva, ktoré môžu byť vo forme príspevkov alebo umožnením odkladu platieb a splátkových kalendárov, prípadne dočasné zníženie sadzby DPH. Pre priemysel v oblasti elektrickej energie si vedeli predstaviť zníženie poplatkov pre veľkých priemyselných odberateľov, zavedenie pásmovej tarify za prevádzku systému v závislosti od spotreby elektriny (TPS), prenesenie financovania časti podpory OZE na štátny rozpočet, zrušenie platby poplatku za prevádzku systému za elektrinu vyrobenú pre vlastnú spotrebu, zníženie poplatkov za prenos, dočasné zrušenie platby poplatku do Národného jadrového fondu. V oblasti plynu navrhovali zavedenie pásmových poplatkov za prepravu plynu v závislosti od veľkosti odberu. V rámci spoločnej oblasti plynu a elektriny si vedeli predstaviť riešenia ako napríklad zrealizovanie cenotvorby (domácnosti a priemysel); využitie zdrojov Envirofondu, kde je k dispozícii viac ako jedna miliarda eur a tieto prostriedky nie sú využívané na účel, na ktorý majú byť, ale vláda si podľa ich názoru z nich urobila „bankomat“, lebo peniaze minula, ale účtovne si vylepšuje deficit; zavedenie intenzívnej komunikácie s priemyslom – komunikačná platforma vlády so zástupcami priemyslu (SOPK, Klub 500, 2021).

Slovenská obchodná a priemyselná komora tiež reagovala na nedávny návrh vlády SR zastropovať ceny energií. 25. októbra 2022 bolo prijaté „Stanovisko SOPK k návrhu vlády SR na zastropovanie cien energií“. *„Podľa prvých reakcií prijala podnikateľská obec návrh na zastropovanie cien elektrickej energie a plynu, ktorý po dlhej dobe včera (v pondelok 24. októbra 2022) vláda prezentovala, so zmiešanými pocitmi. Na jednej strane treba pozitívne hodnotiť snahu vlády pomôcť podnikateľskému sektoru k jeho prežitiu a k zachovaniu konkurencieschopnosti, na druhej strane stále hovoríme iba o silových zložkách cien energií. Podnikatelia očakávali zverejnenie koncových cien, teda vrátane cien distribúcie a služieb, o ktorých rozhoduje štátny orgán Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO). Tieto zložky tvoria dnes viac ako 50 % koncovej ceny.“* SOPK mala k predloženému návrhu vlády SR niekoľko pripomienok. Po prvé tento vládny návrh prichádza veľmi neskoro. *„V novembri sa ťažko dajú spracovať reálne podnikateľské projekty na rok 2023, pretože ostatné materiálové*

vstupy a komponenty sa musia dnes nakupovať 6 až 9 mesiacov vopred. Rovnako je zlou správou, že opatrenia platia iba do 31. marca 2023. Je ťažké uzatvárať predajné zmluvy, najmä tie exportné, iba na 1. štvrťrok. Toto časové opatrenie má logiku iba vtedy, ak vláda SR očakáva od 1. apríla 2023 výrazný pokles cien energií.“ Po druhé SOPK poukazuje na to, že pokiaľ stále platí memorandum so Slovenskými elektrárnami, ktoré stanovuje ceny elektrickej energie pre vybrané skupiny odberateľov na roky 2023 – 2024 na 61,20 € za 1 MWh, tak 199 eur je nepomerne vysoká suma. „Navyše Slovenské elektrárne dodávajú do siete v SR len cca 60 % z celkovej spotreby, ten zvyšok vyrábajú elektrárne, z ktorých väčšina patrí štátu a ten má možnosť ich odbytové ceny regulovať.“ Po tretie SOPK pripomína, že každý podnikateľ na prvý pohľad rozumie, že zastropovaná cena silovej časti energie je konečná a pevná. „Pravda je však taká, že štát bude uhrádzať iba 80 % z rozdielu medzi 199 € za 1 MWh a aktuálnou cenou dodávateľa. To znamená, že ak cena dodávateľa bude napr. 400 € za 1 MWh, tak podnikateľ zaplatí za 1 MWh 199 € + 20 % (400 € – 199 €) = 239 €.“ Po štvrté SOPK dodáva, že otázky vyvolávajú i zverejnené limity príspevkov štátu na 1 podnik (max. 100.000 eur v 1. štvrťroku 2023). „Pri plánovanom celkovom balíku na tieto účely vo výške 500 mil. € by sa táto pomoc týkala 5-tisíc podnikov, čo zjavne nepokryje všetky podnikateľské subjekty.“ Po piate SOPK za vážny nedostatok považuje aj vynechanie veľkých energeticky náročných firiem. „Veríme, že táto otázka bude vyriešená v krátkej dobe tak, ako vláda sľubuje. Na tieto podniky sú totiž naviazané stovky malých a stredných podnikov, ktoré by mali existenčné problémy. SOPK by uvítala, keby v čo najkratšom čase boli v ÚRSO stanovené poplatky za distribúciu a služby, čo by pre podnikateľov znamenalo konečne spoznať koncové ceny za energiu pre budúci rok.“ (Kolektív autorov, 2022h).

Vysoký nárast cien energií pociťuje aj železničná doprava na Slovensku. Asociácia železničných dopravcov Slovenska (AROS) sa preto rozhodla 20.10. 2022 tiež vyzvať vládu SR, aby aj pre tento segment pevne zastropovala ceny energií. „Železniční dopravcovia podľa AROS aktuálne platia dodávateľovi elektrickej energie, ktorým sú Železnice Slovenskej republiky (ŽSR), cenu 135 – 140 eur za megawatthodinu (MWh). Táto cena bola zmluvne dohodnutá medzi ŽSR a konkrétnym nákladným dopravcom koncom vlaňajška na obdobie tohto roka. Od marca 2022 sa však podľa asociácie situácia zmenila a ŽSR platia svojmu dodávateľovi spotové ceny na hodinovej báze za každý deň.“ (Kolektív autorov, 2022d).

Najzraniteľnejšou skupinou slovenského obyvateľstva pri súčasnej energetickej kríze sú dôchodcovia. V septembri tohto roka preto vedenie Jednoty dôchodcov Slovenska (JDS) požiadalo o osobné stretnutie s ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny **Milanom Krajniakom** (SME RODINA) a ministrom hospodárstva **Karolom Hirmanom** (nom. koalície). Podľa JDS sa pre slovenských seniorov na tomto stretnutí mali nájsť vhodné opatrenia a návrhy na riešenie a zmiernenie dopadov vysokých cien energií. „Jednota dôchodcov upozornila, že je potrebné bezodkladne zastropovať ceny energií pre všetkých. Zároveň odmieta limity šetrenia u domácností, keďže tie sa podľa nej správajú dlhodobo zodpovedne a šetria. Ak by sa prijal úradným rozhodnutím limit, budú podľa jednoty dôchodcov opäť najpostihnutejšie práve nízkopríjmové domácnosti, ktoré nemajú priestor na ďalšie šetrenie.“ Predseda JDS **Michal Kotian** zároveň skonštatoval, že seniorom sa každý mesiac dostáva správa o ďalšom zdražovaní. „Ako informoval Štatistický úrad SR, medziročná hodnota inflácie sa zvýšila v auguste 2022 už na 14 %. Nie je predpoklad, že by

inflácia medziročne do konca roka 2022 dramaticky klesla, skôr sa obávame, že bude atakovať ešte vyššie hodnoty.“ Podľa predsedu JDS sú stále najdôležitejšou a najväčšou položkou pre slovenské domácnosti potraviny a náklady na bývanie, predovšetkým ceny energií, plynu, elektriny a tepla. Je preto presvedčený, že ich vysoký nárast potrebuje okamžité zastropovanie a dôslednú reguláciu. *„Ak sa nezastropujú ceny energií a premietnu sa trhové ceny do cien pre domácnosti, verejnú správu aj zamestnávateľov, je predpoklad, že bude inflácia na úrovni 25 až 30 %. Katastrofická je už súčasná situácia, takéto zvýšenie by bolo likvidačné pre všetky kategórie spotrebiteľov a odberateľov.“* Z tohto dôvodu vedenie JDS žiada o vlády SR a NR SR politickú garanciu, že k takejto „katastrofe“ seniori ani ostatné slovenské domácnosti nesmerujú. Očakáva preto uistenie od ministrov práce aj hospodárstva, že riešenia skutočne pomôžu. *„Pri domácnostiach musí byť zastropovanie pre domácnosti aj v bytových domoch, obyvatelia bytoviek už začali dostávať vyššie predpisy na úhradu. Vo väčšine prípadov sú tieto predpisy pre domácnosti seniorov nezvládnuteľné. Potrebujeme zastropovať všetkých.“* **Michal Kotian** zároveň odmieta riešenie, ktoré predpokladá akékoľvek šetrenie nízkopríjmových, ale aj strednepríjmových domácností. Podľa jeho slov by najpostihnutejšie boli zodpovedné domácnosti, ktoré už v súčasnosti šetria a úspory už nedokážu nájsť. Dodal tiež, že väčšina členských štátov Európskej únie už prijala pomoc pre svojich obyvateľov. Na základe toho dôrazne odmieta, aby Slovenská republika v tomto smere čakala na rozhodnutia orgánov Únie. *„Jednota dôchodcov navrhuje urýchléné zastropovanie cien energií, a to na úrovni 61 eur za megawatthodinu. V rámci distribučných poplatkov musí štát podľa dôchodcov cez Úrad pre reguláciu sieťových odvetví vstúpiť do cien distribučných poplatkov a udržať ich maximálne na súčasnej úrovni. Zároveň dodala, že je dôležité, aby vláda riešila masívnou pomocou aj verejnú správu, zamestnávateľov a firmy.“* (Neznámy autor, 2022b).

V súvislosti so súčasnou situáciou s vysokým nárastom cien energií sa vedenie JDS rozhodlo spustiť petíciu s názvom „Aj seniori chcú dôstojne žiť“. Jej obsah je výzva delegátov a predsedníctva XII. snemu Jednoty dôchodcov na Slovensku pre poslancov NR SR na bezodkladné riešenie situácie seniorov: *„My, seniori, sme súčasť viacgeneračného Slovenska. Vychovali sme naše deti a staráme sa o naše vnúčatá. Aj my sa považujeme za súčasť rodín. Dostali sme sa kvôli obrovskému zdražovaniu do situácie, kedy potrebujeme, aby nám štát pomohol s rastúcimi cenami potravín, energií, či nákladov na bývanie. Viac ako tretina nášho domáceho rozpočtu ide na potraviny. Viac ako polovica z nás má na deň 3,60 eura na jedlo a ostáva nám 7 eur mesačne na lieky. Nechceme charitu, ale dúfame v solidaritu. Odpracovali sme pre tento štát 30, 40 či 45 rokov. Niektorí musíme pracovať dodnes, aby sme prežili. Celý náš profesionálny pracovný život sme vytvárali materiálne a duševné hodnoty. Politici stále niečo sľubujú a nedržia sľuby, ktoré sľúbili. Aj preto my, členovia Jednoty dôchodcov na Slovensku požadujeme pre našich viac ako sto tisíc členov a všetkých, skoro jeden milión jednosto tisíc seniorov na Slovensku, aby poslanci NR SR schválili naše požiadavky v mene všetkých seniorov Slovenska.“* JDS v predloženej Petícii požaduje: mimoriadnu valorizáciu dôchodkov o 8 % do konca roka 2022; rozmrazenie minimálnych starobných dôchodkov; výplatu tzv. 14. dôchodku v novembri 2022; schválenie 13. dôchodku vo výške mesačného dôchodku namiesto vianočného príspevku; zvýšenie štátneho príspevku na rehabilitačno-liečebné pobyty z 50 eur na 100 eur; nulové doplatky na

lieky pre každého seniora a na všetky lieky, nielen na najlacnejšie generiká. (Kolektív autorov, 2022e) 13. septembra 2022 odovzdala delegácia členov predsedníctva JDS na čele s predsedom **Michalom Kotianom** do podateľne Národnej rady SR celkovo 12 828 petičných hárkov. „Následne sa uskutočnilo pracovné stretnutie delegácie JDS s predsedom NR SR **Borisom Kollárom** a ministrom PSVaR SR **Milanom Krajniakom**. Prítomní boli aj poslanci NR SR **Petra Krištúfková** a **Ludovít Goga**. Na rokovaní sa veľmi otvorene hovorilo o súčasnej politicko-ekonomickej, ale aj sociálno-zdravotnej situácii obyvateľstva na Slovensku s osobitným zreteľom na čoraz ťažšiu životnú situáciu desaťtisícov seniorov.“ (Kolektív autorov, 2022f)

6. októbra 2022 prijali zástupcovia odborných, profesijných a záujmových združení a odborov (**Iveta Lazorová** za Slovenskú komoru sestier a pôrodných asistentiek, **Iveta Šluchová** za Slovenskú komoru medicínska technických pracovníkov, **Marián Šóth** za Asociáciu súkromných lekárov, **Monika Uhlerová** za Konfederáciu odborových zväzov, **Anton Szalay** za SOZ Zdravotníctva a sociálnych služieb, **Monika Kavecká** za Odborové združenie sestier a pôrodných asistentiek, **Branislav Tréger** za ZMOS, **Michal Kotian** za Jednotu dôchodcov na Slovensku, **Peter Mach** za Združenie kresťanských seniorov Slovenska, **Michal Fajin** za SZI) spoločné vyhlásenie trom najvyšším ústavným činiteľom. „Dolupodpísaní zástupcovia odborných, profesijných a záujmových združení, odborov a mimovládnych organizácií si Vám dovoľujeme zaslať výzvu na bezodkladné doriešenie systémových zmien v zdravotníctve, súvisiacich s odchodom zdravotníkov. Veríme, že si uvedomujete, že situácia je kritická a zdravotníctvu hrozí kolaps, ktorý ohrozí všetkých. Občania sú posledné dva roky vystavení pandémie, vojne a zdražovaniu. Avšak toto všetko sú externality, ktoré nevieme riešiť systémovo, vieme iba ako spoločnosť spoločne tľmiť ich dopady. Na rozdiel od toho nie je situácia v zdravotníctve externalitou a je preto povinnosťou Vlády Slovenskej republiky a všetkých kompetentných doriešiť ju v prospech občanov. Naše organizácie sa spoločne solidárne vyjadrujú v prospech vyriešenia systémových zmien a personálnej krízy v našom zdravotníctve. Uvedomujeme si, že je to dlhodobý problém, ktorý však v súčasnej situácii potrebuje Vašu akútnu intervenciu. Občania, pacienti si nezaslúžia takúto nestabilitu. Požadujeme preto po Vás, aby ste s kompetenciou, ktorá Vám prináleží z Ústavy SR a prislúchajúcich zákonov bezodkladne túto situáciu doriešili v čo najkratšom čase v prospech občanov Slovenska.“ (Kolektív autorov, 2022g)

2 Riešenie stabilizácie cien energií z pohľadu koalície

Vzhľadom k tomu, že súčasťou vládnej koalície sú strany OĽaNO, SME RODINA, Za ľudí, do konca augusta 2022 aj SaS, považujeme všetky vládne a koaličné návrhy ako spoločné návrhy vyššie uvedených štyroch politických subjektov. Krátko pred vypuknutím vojenského konfliktu Ukrajiny s Ruskou federáciou, podpísal 16. februára 2022 minister financií SR **Igor Matovič** (OĽaNO) a dnes už bývalý minister hospodárstva SR **Richard Sulík** (SaS) s majoritným akcionárom Slovenských elektrární spoločnosťou Slovak Power Holding B.V. „Memorandum o porozumení o implementácii mimoriadnych opatrení na elimináciu dopadu nárastu cien elektrickej energie na vybrané skupiny odberateľov“. Väčšinou akcionári sa jeho podpisom zaviazali uplatniť svoje práva a vykonať všetky kroky

z pozície akcionára s cieľom, aby spoločnosť Slovenské elektrárne priamo alebo prostredníctvom svojich dcérskych spoločností ponúkla na predaj v priebehu roka 2023 a 2024 elektrinu v produkte baseload pre vybrané skupiny konečných odberateľov (štandardné domácnosti), vrátane zraniteľných odberateľov, ktorých určí Ministerstvo hospodárstva SR po dohode s Ministerstvom financií SR, za cenu 61,2077 EUR za megawatthodinu na základe zmlúv o dodávke elektriny uzavretých za štandardných obchodných podmienok, a to v úhrnnom množstve 6,15 terawatthodín v priebehu roka v produkte baseload (Matovič, Sulík, Špringl, 2022).

O mesiac neskôr 22. marca 2022 odobrila Národná rada SR bývalému ministrovi hospodárstva **Richardovi Sulíkovi** (SaS) „Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony“. Podľa Dôvodovej správy je jeho cieľom posilnenie a zefektívnenie prvku cenovej regulácie na trhu dodávky elektriny a dodávky plynu pre súčasné cenovo regulované skupiny odberateľov elektriny a plynu: pre odberateľov elektriny v domácnosti, odberateľov plynu v domácnosti a tzv. malé podniky, t. j. odberateľov elektriny a odberateľom plynu mimo domácnosti s ročným odberom elektriny najviac 30 000 kWh alebo ročným odberom plynu najviac 100 000 kWh. *„Návrh zákon prináša aj rozšírenie okruhu cenovo regulovaných subjektov v elektroenergetike a plynárenstve o odberateľov elektriny mimo domácnosti, ktorí prevádzkujú zariadenia sociálnych služieb na základe zápisu do registra sociálnych služieb alebo zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a na odberateľov plynu mimo domácnosti, ktorí odoberajú plyn na výrobu tepla a ohrev teplej úžitkovej vody v spoločnom tepelnom zdroji bytového domu, a to už od nasledujúceho kalendárneho roka 2023. Naliehavosť prijatia právnej úpravy už v tomto čase vyplýva z potreby získania časového priestoru na potrebnú prípravu regulovaných subjektov, ktoré by mali začať obstarávať elektrinu a plyn na kalendárny rok 2023 už v tomto čase, a to nielen pre súčasný okruh regulovaných odberateľov, ale aj pre rozšírený okruh.“* Ďalším cieľom tejto novely je tiež naďalej posilňovať bezpečnosť dodávok elektriny a plynu prostredníctvom inštitútu dodávateľa poslednej inštancie (Heger, Sulík, 2022).

Ďalší dôležitý návrh Ministerstva hospodárstva SR pod vedením už nového ministra **Karela Hirmana** (nom. koalície) schválila Národná rada SR dňa 27. septembra 2022 ako „Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov“. Podľa Dôvodovej správy: *„Veľkoobchodné ceny elektriny v období od začiatku leta 2022 skokovo narastajú v reakcii na významný rast veľkoobchodnej ceny zemného plynu, na ktorú je cena elektrina naviazaná v dôsledku uplatňovania algoritmov a metodík veľkoobchodných trhov na báze marginálnych nákladov najdrahšej výroby elektriny, ktorou je v súčasnosti výroba zo zemného plynu. Cena elektriny na forwardovom trhu PXE pre budúci rok stúpila v období od 15. júla do 26. augusta 2022 z úrovne 354,57 eur/MWh na úroveň 1 001,50 eur/MWh. Spotový trh dosahuje cenové úrovne až 750 eur/MWh.“* Podľa Ministerstva hospodárstva SR a Vlády SR návrh zákona reaguje na hroziacu cenovú nedostupnosť elektriny a plynu, ktorých cena je z veľkej časti tvorená na veľkoobchodných trhoch, a to rozšírením konceptu stavu núdze v elektroenergetike a v plynárenstve vytvorením

dostatočných legislatívnych nástrojov umožňujúcich štátu reagovať pružne a efektívne na prípadný vznik stavu núdze. „V situácii kedy je ohrozené základné ekonomické fungovanie štátu je povinnosťou zákonodarcu prijať opatrenia, ktoré majú dopad na vlastnícke právo jednotlivých zainteresovaných subjektov. Vlastnícke právo ako také nie je absolútne, ale môže byť obmedzené za striktné uvedených podmienok. Benátska komisia uviedla, že „konceptia núdzového pravidla je založená na predpoklade, že v určitých situáciách politickej, vojenskej a hospodárskej núdze musí systém obmedzení ústavnej vlády ustúpiť pred zvýšením výkonnej moci.“ Dôvodová správa za hlavný dôvod vypracovania predloženého vládneho návrhu zákona považuje vytvorenie právnych predpokladov na činnosť systému vnútornej bezpečnosti schopného včas identifikovať charakter a rozsah možného ohrozenia, minimalizovať jeho dôsledky a čo najrýchlejšie obnoviť pôvodný stav. „Ďalším dôvodom je potreba ustanoviť krízové štáby chápané ako integrované orgány na riešenie krízových situácií, zabezpečiť plánovanie opatrení a postupov na riešenie krízových situácií, upraviť spôsob prípravy osôb zaradených do orgánov krízového riadenia a upraviť finančné zabezpečenie na riešenie krízových situácií. Problematika riešenia nevojenských ohrození je v platnom právnom poriadku čiastočne upravená vo viacerých právnych predpisoch uvedených v dôvodovej správe. Cieľom predloženého návrhu je upraviť komplexne pôsobnosť a povinnosti jednotlivých subjektov pri príprave na riešenie krízových situácií a pri vykonávaní činností súvisiacich s riešením ich následkov, okrem riešenia stavu ropnej núdze.“ (Heger, Hirman, 2022). Ministerstvo hospodárstva SR vďaka týmto dvom novelám bude môcť v stave núdze na základe rozhodnutia vlády nariadiť účastníkom trhu s elektrinou alebo plynom opatrenia na zabezpečenie dostupnosti elektriny za určené ceny resp. za primeranú náhradu vo forme úhrady primeraných nákladov. „Ukladané opatrenia musia byť primerané, nediskriminačné a transparentné. Opatrenia môže ministerstvo nariadiť len v nevyhnutnom rozsahu a po nevyhnutnú dobu. Koncept stavu núdze sa rozšíri na obdobie, kedy veľkoobchodná cena elektriny a plynu dosahuje hodnoty, ktoré môžu spôsobiť cenovú nedostupnosť elektriny či plynu pre odberateľov a súčasne môžu viesť k ohrozeniu bezpečnosti štátu, života a zdravia veľkej skupiny odberateľov alebo značným hospodárskym škodám u koncových odberateľov elektriny.“ Okrem toho sa otvára možnosť Ministerstvu hospodárstva SR vydať všeobecný hospodársky záujem na zabezpečenie bezpečnosti, pravidelnosti, kvality a ceny dodávok elektriny a plynu pre domácnosti, čím môže zabrániť negatívne mu vplyvu vysokého nárastu cien elektriny a plynu na najzraniteľnejších odberateľov (Neznámy autor, 2022a).

Pred niekoľkými dňami 24.októbra 2022 na plenárnom zasadnutí Hospodárskej a sociálnej rady SR za účasti predsedu vlády SR **Eduarda Hegera** (OĽaNO) sa dohodol mechanizmus kompenzácie vysokých cien energií pre podnikateľské subjekty. „Vláda vyčlenila tento rok 1,5 miliardy eur na pomoc s vysokými cenami energií a pre budúci rok to bude až 3,5 miliardy eur. Eduard Heger povedal, že sľubuje pomoc aj pre domácnosti.“ Podľa predsedu vlády **Eduarda Hegera** (OĽaNO) ekonomike a podnikateľskému prostrediu vláda SR pomohla už počas pandémie. Je preto presvedčený, že sa vládna koalícia veľmi štedro a rovnako bude snažiť pomôcť podnikateľskému rezortu aj počas aktuálnej energetickej krízy. „Od 1. januára budú mať firmy zastropované ceny energií, a to do 31.3. v nasledovnej sume – nad 199 €/MWh za elektriku a nad 99 €/MWh pre plyn. 80 % z tejto

spotreby (teda z potreby nad 199 €/MWh a nad 99 €/MWh) bude štát preplácať.“ Koncom marca 2023 sa podľa premiéra **Eduarda Hegera** (OĽaNO) uvidí, či jeho vláda bude po tomto dátume v tejto pomoci pokračovať aj naďalej. Pripomenul zároveň, že táto forma pomoci pre firmy pôsobiace na Slovensku v boji s energetickou krízou je podmienená schválením štátneho rozpočtu pre rok 2023. „*Znamená to, že ak firma nakúpi elektrinu za 199 €, štát nebude preplácať nič. Ak však podnikateľ nakúpi elektrinu za 500 €, rozdiel je 301 €, z tejto sumy zaplatí štát spomenutých 80 %.*“ Minister financií SR **Igor Matovič** doplnil, že toto opatrenie bude štát stáť od januára do marca 2023 okolo pol miliardy eur. Podľa jeho slov vláda SR na podobnom princípe plánuje pomôcť podnikateľom už v tomto roku. Do úvahy budú brať mesiace september až december 2023. „*Pomoc nasimulujeme podľa účtov za september a október tohto roka. Číže všetci podnikatelia, ktorí mali účty za elektrinu vyššiu ako 199 eur už počas septembra a októbra tohto roku, rovnako budú môcť požiadať o presne rovnakú pomoc.*“ (Teluchová, 2022). Objektívne však treba povedať, že táto pomoc ako už bolo vyššie spomenuté, je podmienená schválením štátneho rozpočtu pre rok 2023. Bývalá koalíčná strana SaS už niekoľkokrát deklarovala, že zahlasuje za jeho prijatie za podmienok, že jeho nadstavenie nebude ohrozovať udržateľnosť verejných financií v strednodobom a dlhodobom horizonte. Menšinová koalícia sa preto bude pokúšať s veľkou pravdepodobnosťou osloviť nielen nezaradeného poslanca **Martina Klusa**, bývalý člen SaS, ale aj troch nezaradených poslancov **Tomáša Tarabu**, **Štefana Kuffu** a **Filipa Kuffu**, ktorí sú súčasťou kresťansko-konzervatívnej strany Život-Národná strana. Vzhľadom k tomu, že vo voľbách 2020 boli súčasťou kandidátky Kotlebovej ĽSNS, niektorí členovia oklieštenej koalície, budú mať problém s tým, že prijatie budúcoročného štátneho rozpočtu prejde vďaka hlasom „fašistov“. Na základe toho sľubovaná deklarovaná pomoc vlády SR je veľmi neistá. Napriek tomu súčasný minister hospodárstva SR **Karol Hirman** (nom. koalície) potvrdil, že schéma pomoci je prístupná pre všetky podnikateľské subjekty. Je však limitovaná pre jeden podnik do výšky 500-tisíc eur za tento rok a 100-tisíc eur mesačne počas prvých troch mesiacov budúceho roka 2023. Podľa jeho slov je táto forma schémy samozrejme postavená na pravidlách Európskej únie. Zároveň sa nechal počuť, že slovenské domácnosti sa dozvedia o pomoci v boji s drahými energiami po zverejnení regulovaných cien energií Úradom pre reguláciu sieťových odvetví, čiže niekedy začiatkom decembra (Teluchová, 2022).

Pomyslený olej do ohňa prilial aj samotný predseda vlády **Eduard Heger** (OĽaNO). V rozhovore pre britský denník Financial Times sa nechal počuť, že slovenskej ekonomike hrozí kvôli prudko rastúcim nákladom na elektrickú energiu kolaps. Jeho slová označil ako najostrejšie vyjadrenie predstaviť člena štátu Únie k dopadom globálnej energetickej krízy. Podľa **Hegera** obrovský nárast cien energií po ruskej invázii na Ukrajinu by mohol slovenskú ekonomiku zlikvidovať v prípade, ak Slovenská republika nezíska z Európskej únie finančnú podporu vo výške jednej miliardy eur. Zároveň varoval, že ak by pomoc zo strany Únie neprichádzala, bol by nútený v rámci Slovenska, pristúpiť k zoštátneniu dodávok energií. „*Slovensko je významným producentom elektriny z jadrových a vodných elektrární. Najväčší producent v krajine však na začiatku roka urobil nákladné rozhodnutie - predáť prebytočnú energiu obchodníkom. Títo obchodníci teraz predávajú kontrakty späť na Slovensko za trhové ceny, ktoré sú zhruba päťkrát vyššie.*“ Ohľadom možného zavedenia európskej dane z mimoriadnych ziskov premiér **Eduard Heger** poznamenal, že pokiaľ

Európska únia chce ísť touto cestou, musí byť európska. *„Zisky z dane by potom mali byť rozdelené rovnomerne po celej EÚ, čo by Slovensku vynieslo asi 1,5 miliardy eur.“* Zároveň presadzuje, aby Únia okamžite uvoľnila päť miliárd eur z nevyužitých fondov pre regionálny rozvoj. Z tohto balíka plánuje použiť finančné prostriedky na zníženie účtov za energie pre podniky. (Neznámy autor, 2022c). V tlačovej správe Úradu vlády SR z 30. septembra 2022 *„Premiér: Pokiaľ EÚ Slovensku s energiami nepomôže, zoštatni elektrinu“* sa píše, že opatrenia na riešenie vysokých cien energií prijaté na úrovni ministrov členských štátov Európskej únie zodpovedných za energetiku Slovensku nepomôžu, a preto boli proti ich prijatiu. Pokiaľ Únia Slovensku nepomôže uvoľnením nevyužitých eurofondov na dotovanie cien energií, prípadne sa ostatné štáty so Slovenskom dobrovoľne nepodelia s výnosom z mimoriadneho zdanenia energií, štát znárodní vyrobenú elektrinu. Podľa premiéra **Hegera** toto riešenie nie je solidárne so všetkými členskými štátmi Únie. Zároveň pripomenul, že Slovenská republika je jedna z najpriemyselnejších krajín Európskej únie, ktorá má aj zároveň najväčší podiel výdavkov domácností na energie. *„Máme pripravený plán B. To znamená, že elektrina, ktorá sa na Slovensku vyrobí, nepôjde do tých krajín, ktoré ju majú kúpenú, ale dáme ju našim občanom a našim firmám.“* (Kolektív autorov, 2022i) Naopak tlačová správa publikovaná 21. októbra 2022 *„Premiér: Samit EÚ priniesol dobré výsledky z pohľadu znižovania cien energií“* hovorí o spokojnosti premiéra **Eduarda Hegera** s výsledkami rokovania Európskej rady. Upozornil, že diskusie o energetickej kríze sa skončili viacerými úspešnými závermi z pohľadu Slovenskej republiky. Ocenil tiež dohodu o spoločnom nákupe plynu, ktorá sa týka budúcej zimnej sezóny. Táto dohoda podľa jeho slov počíta aj s nasledujúcimi zimnými vykurovacími sezónami. *„Krajinám, ako je Slovensko, to prinesie lepšie podmienky, ako by sme si ich dokázali získať sami.“* Za druhý dôležitý bod v tejto oblasti považuje aj politickú dohodu na cenových pásmach pre plyn počas tejto zimnej sezóny. *„Tieto cenové pásma majú priniesť väčšiu stabilitu cien, to znamená zabrániť výkyvom v cenách a zároveň postupne tlačiť cenu plynu dole. Ak sa toto stane, tak Slovensko bude pripravené na najbližšiu vykurovaciu sezónu. Máme zabezpečené aj kontrakty na dodávky plynu a naplnené zásobníky.“* (Kolektív autorov, 2022j)

3 Riešenie stabilizácie cien energií z pohľadu opozície

Parlamentná i neparlamentná opozícia vo veľkej väčšine prípadov iba kritizuje vládu SR, že nedostatočným a amatérskym spôsobom reaguje na aktuálnu energickú krízu. Smer-SD ako aj Hlas-SD vo svojich tlačových konferenciách prinášajú iba kozmetické riešenia alebo kopírujú odborné a konštruktívne návrhy vyššie uvedených nepochitických aktérov. Ich snahou je skôr na pôde Národnej rady SR pomocou mimoriadnych schôdzí, koalícia ich v drvivej väčšine prípadoch neotvorila, otvoriť celopolitickú a celospoločenskú odbornú diskusiu. Jej obsahom má byť rozprava akým spôsobom na národnej úrovni prijať odborné a odvážne riešenia na zmiernenie jej dopadov. Pre objektivnosť treba povedať, že aj ostatné parlamentné a neparlamentné opozičné politické subjekty sa snažia ako tak ponúknuť riešenia, aby Slovenská republika prežila súčasnú energetickú krízu bez väčších problémov. Avšak na druhej strane väčšina opozície, podobne ako koalícia, ponúka buď populistické, neefektívne alebo nepotrebné riešenia, ktoré v žiadnom prípade nemajú súvis so súčasnou

situáciou. Národná rada SR sa bohužiaľ stala miestom zbytočných kultúrno-politických vojen, ktoré v končenom dôsledku odpútavajú pozornosť, že ako spoločnosť čelíme jednej z najväčších kríz od konca druhej svetovej vojny. Zároveň je to odrazom aj neschopnosti koalície a opozície ponúknuť skutočné riešenia, ktoré naša spoločnosť v súčasnej energetickej kríze od našich politických predstaviteľov právom očakáva.

Záver

Na základe vyššie uvedených údajov môžeme preto konštatovať, že Vláda SR pod vedením premiéra **Eduarda Hegera** (OĽaNO) doteraz neprijala na národnej úrovni dostatočné riešenia na zmiernenie dopadov vysokých cien energií pre slovenských občanov a energeticky náročný priemysel. Na druhej strane táto kríza ukázala, že strategické energetické podniky pokiaľ nie sú pod úplnou kontrolou štátu, nedokáže štát v dostatočnej miere reagovať na krízové situácie. V prípade ak by štát opätovne prevzal kontrolu nad kľúčovými energetickými strategickými podnikmi, vedel by pomocou účinných opatrení v lepšej miere regulovať ceny energií pre slovenský trh. **Richard Sulík** (SaS) ešte ako minister hospodárstva SR sa nechal počuť, že je predsa len lepšie, pokiaľ má štát v rukách niektoré dôležité energetické podniky. Predseda Národnej rady SR Boris Kollár (SME RODINA) pred niekoľkými týždňami zase povedal, že v prípade núdze si vie predstaviť reprivatizáciu Slovenských elektrární.

Podľa získaných informácií môžeme konštatovať, že ani koalícia ani opozícia, neprinášajú odborné a konštruktívne riešenia na zmiernenie dopadov vysokých cien energií. Zo strany opozície je logické, že jej hlavnou úlohou je kontrola vlády. Zo svojej pozície ako sme už spomínali tak neprináša nijaké prelomové riešenia. Pomocou Národnej rady SR sa snaží vyvolať celospoločenskú a celopolitickú odbornú diskusiu. Svoje návrhy a riešenia viacmenej kopíruje z nepolitického sektora. Vládna koalícia takmer vôbec neberie do úvahy potreby najviac postihnutých podnikateľských subjektov, ktorých sa najviac dotklo zvýšenie cien energií. Tým, že väčšina jej členov stále nemá dostatočné odborné a politické skúsenosti v riadení štátu, Vláda SR na čele s premiérom **Eduardom Hegerom** (OĽaNO) sa najviac spolieha na orgány Európskej únie. Zároveň nemá odvahu prijať na národnej úrovni odvážne a protekcionistické opatrenia, ku ktorým patrí aj zoštatnenie kľúčových energetických podnikov. V prípade, ak by súčasná koalícia pristúpila k tomuto kroku, dokázala by efektívnejšie kontrolovať ceny energií pre všetkých občanov SR a energeticky náročný priemysel. Krízová situácia si vyžaduje krízové riešenia. Namiesto toho, tak ako koalícia, tak aj opozícia, sa skôr venujú nezmyselným kultúrno-etickým otázkam, ktoré podľa nášho názoru len odpútavajú pozornosť od skutočných problémov, s ktorými sa Slovenská republika a celá Európska únia momentálne pasuje.

Naším riešením zo súčasného stavu je zjednotenie postojov koalície, opozície a širokej odbornej verejnosti v kľúčových otázkach v boji proti vysokému nárastu cien energií. V rámci domácej politiky odporúčame pre koalíciu a opozíciu viac počúvať odbornú verejnosť a dotknuté subjekty. Z ich pomocou prijať celonárodné riešenia. Jedným z nich môže byť aj zoštatnenie kľúčových energetických podnikov čím by sa ovplyvnila cenotvorba predovšetkým elektrickej energie a plynu. Tým, že vládna koalícia už nemá dnes v Národnej

rade SR väčšinou, musí sa pri schvaľovaní budúcoročného štátneho rozpočtu dohodnúť s opozíciou. Ako sme už vyššie spomínali pripravovaná štátna schéma pomoci formou dohodnutého mechanizmu kompenzácie vysokých cien energií pre podnikateľské subjekty ako aj ostatných foriem štátnej pomoci pre najpostihnutejšiu časť slovenského obyvateľstva, sú podmienené prijatím štátneho rozpočtu pre rok 2023 Národnou radou SR. Tým, že veľká časť opozície podmieňuje jeho schválenie vypísaním termínu predčasných volieb, hrozí nielen politická kríza na začiatku roka 2023, ale aj nenaplnenie záväzku Vlády SR ekonomicky pomôcť najpostihnutejšej časti obyvateľstva a energeticky náročného priemyslu. Na európskej a medzinárodnej úrovni by mala Slovenská republika omnoho viac presadzovať mierové riešenie rusko-ukrajinského konfliktu, schválenie opatrení k zabráneniu burzových špekulácií a zastavenie generácie neúmerných ziskov zo strany distribučných spoločností dodávajúcich energie v rámci spoločného európskeho trhu. Aby Slovenská republika ako štát mohla realizovať tieto opatrenia, musí na jej čele stáť skutočný politický líder a štátnik hájaci národnoštátne záujmy Slovenska i ekonomickú a politickú suverenitu Európskej únie.

Zoznam bibliografických odkazov

- DONALDSON, R. H. 2017: *The Role of Nato Enlargement in the Ukraine Crisis. In: The soviet and post-soviet review.* . ISSN: 1876-3324, 2017, roč. 44, č.1, s. 32-52
- HEGER, E., HIRMAN, K. 2022. *Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.* [online]. Národná rada SR. [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=517677>>
- HEGER, E., SULÍK, R. 2022. *Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.* [online]. Národná rada SR. [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=508650>>
- KOLEKTÍV AUTOROV. 2022a. *Infografika – Zvyšovanie cien energie od roku 2021.* [online]. Európska rada a Rada Európskej únie. [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/infographics/energy-prices-2021/>>
- KOLEKTÍV AUTOROV. 2022b. *Vývoj cien vybraných komodít.* [online]. Východoslovenská energetika a. s. (VSE). [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.vse.sk/web/sk/vse/aktuality/vyvoj-cien-komodit-Q1-2022>>
- KOLEKTÍV AUTOROV. 2022c. *Vplyv invázie Ruska na Ukrajinu na trhy: reakcia EÚ.* [online]. Európska rada a Rada Európskej únie. [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022d. *Železničná doprava to na Slovensku nezvládne, vyzýva na zastropovanie cien energií*. [online]. Fontech Startitup. [cit.26.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://fontech.startitup.sk/spravy/zeleznicna-doprava-to-na-slovensku-nezvladne-vyzyva-na-zastropovanie-cien-energii/>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022e. *Petícia „Aj seniori chcú dôstojne žiť“*. [online]. JDS. [cit.07.11.2022]. Dostupné na internete: <https://jednotadochodcov.sk/wp-content/uploads/2022/07/Peticia-JDS_2022-.pdf>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022f. *Petícia „Aj seniori chcú dôstojne žiť“ bola odovzdaná 13.9.2022*. [online]. JDS. [cit.07.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://jednotadochodcov.sk/?p=7978>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022g. *Spoločné vyhlásenie zástupcov odborných, profesijných a záujmových združení a odborov: Výzva ústavným činiteľom na bezodkladné doriešenie systémových zmien v zdravotníctve*. [online]. Lekárske noviny. [cit.07.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://lekarskenoviny.sk/index.php/2022/10/06/spolocne-vyhlasenie-zastupcov-odbornych-profesijnych-a-zaujmovych-zdruzeni-a-odborov-vyzva-ustavnym-cinitelom-na-bezodkladne-doriesenie-systemovych-zmien-v-zdravotnictve/>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022h. *Stanovisko SOPK k návrhu vlády SR na zastropovanie cien energií*. [online]. Slovenská obchodná a priemyselná komora. [cit.07.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.sopk.sk/urad/top/stanovisko-sopk-k-navrhu-vlady-sr-na-zastropovanie-cien-energii/>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022i. *Premiér: Pokiaľ EÚ Slovensku s energiami nepomôže, zoštátni elektrinu*. [online]. Úrad vlády SR. [cit.10.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.vlada.gov.sk/premier-pokial-eu-slovensku-s-energiami-nepomoze-zostatni-elektzinu/?csrt=17790216070343738184>>

KOLEKTÍV AUTOROV. 2022j. *Premiér: Samit EÚ priniesol dobré výsledky z pohľadu znižovania cien energií*. [online]. Úrad vlády SR. [cit.10.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.vlada.gov.sk/premier-samit-eu-priniesol-dobre-vysledky-z-pohladu-znizovania-cien-energii/?csrt=17790216070343738184>>

MATOVÍČ. I., SULÍK. R., ŠPRINGL. J. 2022. *Memorandum o porozumení o implementácii mimoriadnych opatrení na elimináciu dopadu nárastu cien elektrickej energie na vybrané skupiny odberateľov*. [online]. Ministerstvo financií SR. [cit.26.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/files/sk/media/tlacove-spravy/domacnosti-usetria-elektzine-1-miliardu-eur/memorandum-porozumeni.pdf>>

MINDÁR. M. 2022. Postoje predsedu vlády Eduarda Hegera k ruskej invázii na Ukrajine na konci februára 2022. In: *Politologické Fórum*. ISSN: 1338-6859, 2022, roč.11, č. 1, s. 75- 86.

NEZNÁMY AUTOR. 2022a. *Parlament schválil Hirmanove energetické novely, vláda získa voľnejšie ruky pri núdzovom stave v energetike*. [online]. Webnoviny. [cit.25.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.webnoviny.sk/venergetike/parlamentu-rozhodne-onovelach-energetickych-zakonov-od-ministra-hirmanana-nazivo/>>

NEZNÁMY AUTOR. 2022b. *Dôchodcovia chcú stretnutie s ministrami, dôvodom sú ceny energií*. [online]. O peniazoch. [cit.07.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://openiazoch.zoznam.sk/cl/228160/Dochodcovia-chcu-stretnutie-s-ministrami-dovodom-su-ceny-energii>>

NEZNÁMY AUTOR. 2022c. *Heger pre Financial Times: Slovenskej ekonomike hrozí úplný kolaps. Brusel žiada o miliardy na záchranu.* [online]. HN ONLINE FINWEB. [cit.10.11.2022]. Dostupné na internete: <https://hnonline.sk/finweb/ekonomika/96043503-heger-pre-financial-times-slovenskej-ekonomike-hrozi-uplny-kolaps-brusel-ziada-o-miliardy-na-zachranu>

SOPK, KLUB 500. 2021. *Výzva vláde na efektívnu kompenzáciu vysokých cien energií.* [online]. Klub 500. [cit.26.10.2022]. Dostupné na internete: <http://www.klub500.sk/vyzva-vlade-na-efektivnu-kompenzaci-u-vysokych-cien-energii/>

TELUCHOVÁ. V. 2022. *Vláda zastropuje ceny energií, na pomoc Slovákom vyčlenila miliardy eur.* [online]. Startitup. [cit.26.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.startitup.sk/vlada-zastropuje-ceny-energii-na-pomoc-slovakom-vyčlenila-miliardy-eur/>

POVAHA POLITICKÉHO VODCOVSTVA WINSTONA CHURCHILLA A BRITSKEJ KRÁĽOVNEJ ALŽBETY II. NA POZADÍ RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ⁷⁷

THE NATURE OF POLITICAL LEADERSHIP OF WINSTON CHURCHILL AND THE BRITISH QUEEN ELIZABETH II. ON THE BACKGROUND OF CRISIS SITUATIONS RESOLVING

Lenka Štefániková*

ABSTRAKT

Predkladaný príspevok približuje problematiku politického vodcovstva, ktoré bezpochyby zohráva významnú úlohu v procese hľadania východísk a efektívnych riešení krízových situácií. Skúsenosti naznačujú, že ide o faktor, ktorý najvýraznejšie ovplyvňuje životaschopnosť krízových javov, najmä ak máme na zreteli, že politickí lídri majú jednak schopnosť krízové situácie aktívne tvoriť a rozvíjať, a jednak nachádzať adekvátne riešenia. Samozrejme, to správne „umenie“ politického vodcovstva nie je príznačné pre každého, a preto sa príspevok v krátkosti venuje dvom inšpiratívnym príkladom vybraným z britských politických dejín a predstavuje politické vodcovstvo Winstona Churchilla, predstaviteľa pragmatického štýlu politického vodcovstva, a kráľovnej Alžbety II., ktorú možno považovať za symbol uplatňovania mäkkej moci v britskej politike.

Kľúčové slová: politické vodcovstvo, pragmatický štýl vodcovstva, Winston Churchill, Alžbeta II., mäkká moc

Úvod

Z udalostí, ktoré v poslednom období poznačili politický život v našej krajine i v zahraničí, je zrejmé, že súčasná spoločenská situácia nás čoraz častejšie núti venovať detailnejšiu pozornosť rôznym javom s krízovým potenciálom a charakterom. Pritom sa zaujíname o teoretické uchopenie krízy vo všeobecnosti (bližšie pozri napríklad Koselleck, 1992; Krejčí, 1998; Gabašová, 2020), o jej vymedzenie a povahové črty, hľadáme príčiny výskytu a vzostupu rôznych krízových fenoménov, odhaľujeme možné dôsledky, nachádzame riešenia a prinášame predikcie ďalšieho vývoja, pričom využívame rozmanité prístupy a uplatňujeme viaceré uhly pohľadu tak, aby sme dokázali priniesť vedecky relevantné a spoľahlivé výsledky.

Krízové prvky bezpochyby patria k spoločenskému či politickému životu. Sú rôznorodé a početné, z hľadiska ich eliminácie nás však oslovuje predovšetkým ich

⁷⁷ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 „Politické rozhodovanie v krízovej situácii“, riešeného v období rokov 2021 – 2023 na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

* Mgr. Lenka Štefániková, PhD., odborná asistentka, Katedra politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: lenka.stefanikova@umb.sk.

závažnosť. Posledné roky v tejto súvislosti priniesli niekoľko zmien a priorít, ktoré predstavujú veľkú výzvu tak pre teóriu, ako aj pre prax. Aktuálnosť viacerých z nich bola zvýraznená najmä nepriaznivou epidemiologickou situáciou, zapríčinenou šírením ochorenia COVID-19. Do popredia sa v tejto spojitosti dostala predovšetkým kríza hodnôt sprevádzaná javmi, akými sú morálny relativizmus, deformácia inštitútu politickej a individuálnej zodpovednosti, rozklad nestrannosti poskytovania informácií a absencia vyspelej (demokratickej) politickej kultúry. Zároveň došlo k prehĺbeniu krízy dôvery (bližšie pozri napríklad Sedláčková, 2012; Grežo, 2020), k zvýrazneniu krízy legitimacy (bližšie pozri napríklad Kováčik, 2010) a krízy politických strán (bližšie pozri napríklad Štefániková, 2008), čím v podstate dochádza k postupnej (a nie bezvýznamnej) erózii základných pilierov demokracie. Existujú však (celkom opodstatnené) obavy, že schopnosť uvedomiť si závažnosť tejto situácie spojená s aktivovaním „záchranných“ mechanizmov, je v súčasnej spoločnosti značne oslabená.

Ak chceme uvažovať o vhodných východiskách a efektívnych riešeniach, bezpochyby musíme vziať do úvahy aj otázku politického vodcovstva, ktoré v tomto prípade zohráva rolu faktora, ktorý najvýraznejšie ovplyvňuje životaschopnosť vyššie uvedených javov, nakoľko politickí lídri majú schopnosť aktívne tvoriť krízové situácie a rozvíjať ich krízovú povahu, ale zároveň majú v rukách moc nachádzať adekvátne riešenia.

Je všeobecne známe, že politické vodcovstvo má dlhú tradíciu a jeho korene siahajú ďaleko do histórie. Predpokladom jeho vzniku je nadobudnutie legitímnej autority (moci), pričom môžeme rozpoznávať viacero druhov autority (bližšie pozri napríklad Weber, 1998), ako aj niekoľko typov a klasifikácií štýlov samotného politického vodcovstva.

Ako vieme, to správne „umenie“ politického vodcovstva nie je príznačné pre každého. V dávnej i nedávnej minulosti však môžeme nájsť aj niekoľko takých postáv, ktorých pôsobenie je v tomto kontexte vyhodnocované ako nasledovaniahodné a inšpiratívne. Medzi takéto osobnosti môžeme s istotou zaradiť aj britskú kráľovnú **Alžbetu II.** a bývalého britského ministerského predsedu **Winstona Churchilla**. Každého z nich charakterizoval iný štýl politického vodcovstva a každý z nich vtlačil politickému vodcovstvu vlastnú pečať.

V nasledujúcich častiach tohto príspevku sa pokúsime v krátkosti predstaviť spôsob a štýl politického vodcovstva týchto dvoch výrazných osobností britských politických dejín.

1 Charakteristika politického vodcovstva Winstona Churchilla

V čase, keď sa **Winston Churchill** narodil (1874), Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Írska vládla kráľovná Viktória a Britské impérium sa blížilo k vrcholu svojej slávy. O 91 rokov neskôr, na sklonku jeho života (1965), bola už takmer 13 rokov na britskom tróne **Alžbeta II.** (prapravnúčka kráľovnej Viktórie) a Britské impérium, najväčšia koloniálna ríša v ľudských dejinách, patrilo minulosti.

Bol členom jednej z najvýznamnejších šľachtických rodín⁷⁸ a súčasťou jeho života bolo rozdelenie Írska, imperiálne vojny, obidve svetové vojny, abdikácia kríza spôsobená

⁷⁸ Z otcovej strany bol priamym potomkom generála Johna Churchilla, prvého vojvodu z Marlborough, ktorý v roku 1704 porazil pri Blenheime vojská francúzskeho kráľa Ľudovíta XIV.

Eduardom VIII., rozpad Britského impéria a s ním súvisiaci vznik Britského spoločenstva národov/Commonwealthu a tiež Studená vojna. S odstupom času je považovaný za veľikána politiky i vojny, štátnika a architekta 20. storočia a tiež inšpirujúceho lídra, ktorý previedol Britániu jej najtemnejším obdobím (Winston Churchill..., 2013). Nie všetci ho však považujú za schopného lídra, pretože v spojitosti s jeho historicko-politickým významom existuje aj odvrátená strana a perspektíva prehier, politicky nevydarených rozhodnutí a pochybení, ktoré sprevádzali jeho politické pôsobenie a angažovanosť. Na jednej strane stál pri zrode tajnej služby MI6, tankových jednotiek a tiež kráľovského námorníckeho letectva, na strane druhej bol ako prvý lord admirality zodpovedný za porážku Britského impéria v Bitke o Gallipoli⁷⁹. Tento neúspech ho síce priviedol k vyvodu politickej zodpovednosti a rezignácii znamenajúcej kolaps jeho politického vzostupu, o relatívne krátky čas sa však do aktívneho politického života vrátil znovu ako minister pre vyzbrojovanie a po skončení prvej svetovej vojny sa z neho stal aj minister vojny, letectva a kolónií. V pozícii ministra financií zlyhal opätovne a prehry Konzervatívnej strany v parlamentných voľbách tiež boli pripísané jemu.

Napriek všetkým politickým neúspechom bol ale nakoniec predsa len oslavovaný ako najvýznamnejší britský ministerský predseda, symbol odporu voči nacizmu a jeden z víťazov druhej svetovej vojny.

Z teoretického hľadiska radíme **Winstona Churchilla** medzi pragmatických lídrov a považujeme ho za vzor pragmatického štýlu vodcovstva (Lukas – Smolík, 2008).

Ako „dieťa“ viktoriánskej éry podriadil celú svoju politickú kariéru jedinej myšlienke – zachovať britské impérium, resp. britský vplyv vo svete, akýmikoľvek prostriedkami, v prípade potreby aj použitím sily. Veľmi ťažko sa zmieroval so slabšou rolou Británie vo svete a tvrdošijne bojoval proti zániku impéria, čo sa koniec koncov pretavilo aj do odvahy postaviť sa do cesty Adolfovi Hitlerovi a do schopnosti získavať spojencov. To sa síce na prvý pohľad možno nejaví príliš pragmaticky, ale na druhej strane je potrebné vidieť, že **Winston Churchill** (aj napriek svojmu nekonformnému správaniu) veľmi dobre vnímal pri presadzovaní svojej vízie existujúce možnosti a skutočnosť. Bol lídrom, ktorý si uvedomoval, že dochádza k historickým zmenám. V spojitosti s nimi rozumel historicko-politickým príčinám a vnútorným súvislostiam a dokázal ich v záujme zachovania významného postavenia krajiny na svetovej medzinárodnopolitickej scéne zobrať pri rozhodovaní do úvahy.

Zároveň ho charakterizovali ešte dva znaky typické pre vodcovstvo pragmatického typu – intuícia a veľmi dobre rozvinuté komunikačné schopnosti, vďaka ktorým dokázal obhájiť a vysvetliť i niektoré chladnokrvné rozhodnutia. Vďaka svojej intuícii postavenej na skúsenostiach dokázal často v danú chvíľu vnímať odlišne od ostatných, dôkazom čoho sú napríklad jeho varovania pred narastajúcim vplyvom Adolfa Hitlera, ktorými sa prezentoval už od začiatku 30. rokov 20. storočia. Nesúhlasil s oficiálnou politikou vlády tolerance voči Nemecku (appeasement), odsúdil Mníchovskú dohodu a keďže v Nemecku videl vzrastajúcu vojenskú hrozbu, vytrvalo žiadal o zvýšenie zbrojenia a posilnenie národnej obrany. V tom

⁷⁹ Bitka o Gallipoli sa odohrala v rokoch 1915 – 1916 s cieľom obsadiť prieliv Dardanely a poraziť Osmanskú ríšu, v dôsledku čoho by došlo k oslabeniu Nemecka. Tento zámer sa ale nepodarilo dosiahnuť a z pohľadu počtu obetí a zranených bola táto bitka vyhodnotená ako jeden z najtragickejších ozbrojených stretov prvej svetovej vojny.

čase ostal jeho hlas nevypočutý, ale história mu neskôr dala za pravdu. Čo sa týka jeho komunikačných schopností, vďaka nim sa vo svojej krajine stal známy ako rečník, ktorý vo vtedajšej dobe nemal v parlamente konkurenciu. Počas druhej svetovej vojny dokázal spolu s kráľovskou rodinou mobilizovať obyvateľstvo a byť mu oporou aj vďaka slovám, ktoré podporovali odvahu vzoprieť sa agresorovi, nepripúšťali prehru alebo možnosť kapitulácie. Jeho rečnícky talent mu pomohol získať spojencov a vyjadrovacie schopnosti zhmotnené do knižnej či článkovej podoby mu priniesli ocenenie vo forme Nobelovej cenu za literatúru (1953).

2 Podoba mäkkej moci kráľovnej Alžbety II. na pozadí politického vodcovstva

Alžbetu II. poznal **Winston Churchill** celý život. Keď sa narodila (1926), mal už 52 rokov, no najväčšia životná rola na neho ešte len čakala. Ako vieme, Alžbeta bola vnučkou kráľa Juraja V. a dcérou vojvodu z Yorku. Bola síce členkou britskej kráľovskej rodiny, ale nebola predurčená stať sa kráľovnou. Jedného dňa ale kráľ Eduard VIII. abdikoval (1936) a jej otec bol korunovaný ako kráľ Juraj VI. a ona začala vykonávať povinnosti následníčky trónu. V roku 1952, keď po otcovej smrti nastúpila na trón ako kráľovná Spojeného kráľovstva, **Winston Churchill** mal 78 rokov a už druhýkrát zastával funkciu britského ministerského predsedu. Napriek tomu, že politický svet bol v tom období predovšetkým záležitosťou mužov, hovorí sa, že **Alžbeta** stelesňovala romantické predstavy **Winstona Churchilla** o panovníkovi a monarchii a nádej v nový alžbetínsky vek (bližšie v dokumente Alžbety a jej premiéri z roku 2012).

Líderstvo kráľovnej **Alžbety II.** sa výrazne odlišovalo od štýlu vodcovstva **Winstona Churchilla**. Základom tejto skutočnosti neboli ani tak rozdielne názory na riešenie rôznych politických otázok ako samotné východiská a limity pôvodu (legitimity) a realizácie politickej moci prináležiacej úradom, ktoré reprezentovali. Je všeobecne známe, že Spojené kráľovstvo predstavuje konštitučnú monarchiu, v ktorej je politická moc reálne zverená do rúk premiéra. Monarcha politickú moc nemá a hoci panuje a nosí na svojej hlave imperiálnu korunu, v skutočnosti nevládne. Líderstvo britského panovníka je tak zakorenené predovšetkým v tradičnej autorite postavenej na zvyklostiach, tradícii a príslušnosti k panovníckemu rodu.

70-ročná vláda **Alžbety II.** však dokázala, že aj „politicky bezmocný“ panovník je schopný prekonať svojich predchodcov a môže výraznou mierou aktívne prispieť k zachovaniu monarchie, celistvosti krajiny a k udržaniu (presadzovaniu) britského vplyvu vo svete. Zatiaľ čo **Winston Churchill** využíval v tejto súvislosti predovšetkým prostriedky tzv. tvrdej moci (hard power) a prikláňal sa k silovým riešeniam, **Alžbeta II.** sa stala symbolom uplatňovania tzv. mäkkej moci (soft power). Najdôležitejším nástrojom sa pre ňu v tejto spojitosti stali reprezentačné povinnosti predstavujúce hlavný pilier naplnenia jej sľubu o službe vlasti a impériu. Práve vďaka reprezentácii a zohľadňovaniu kultúrnych, sociálnych a politických súvislostí (základ využívania mäkkej moci) zohrala kľúčovú úlohu na pozadí britskej politiky. Jej aktivity sa v tomto smere vyznačovali zjednocujúcou silou a pre samotný štát boli účinným nástrojom pri vedení medzinárodnej diplomacie. Bola považovaná za najväčšieho diplomata Spojeného kráľovstva, vďaka ktorému prežili britské záujmy vo svete a tiež samotný Commonwealth. Na rozdiel od **Winstona Churchilla** presadzovala voľnú

konfederáciu štátov a po korunovácii sa vydala na cesty s cieľom podporiť myšlienku Commonwealthu, ktorá sama o sebe bola vynálezom mäkkej moci využívajúcim spoločný jazyk, kultúru a históriu na vytvorenie siete naprieč celým svetom.

Podľa zhodnotenia **R. J. Cooka** a **A. Searleho** bola kráľovná vrcholným vyjadrením tzv. paláцovej diplomacie a dokonalým obrazom monarchistických ceremónií. K hlavným spôsobom uplatnenia jej mäkkej moci patrili na tejto úrovni predovšetkým štátne bankety usporiadané pri príležitosti návštev zahraničných hláv štátov. Pri týchto príležitostiach (alebo zahraničných návštevách) často ozvlášťovala svoje oblečenie a dopĺňala ho o symboliku, ktorá bola vyjadrením dobrej vôle alebo (niekedy) i diplomaticky sofistikovanou formou politického vyhlásenia. Prostredníctvom kráľovnej boli komunikované britské kultúrne normy a za prejavy uplatňovania jej mäkkej moci možno tiež považovať jej charitatívnu činnosť, každoročné prejavy a udeľovanie vyznamenaní za filantropické aktivity. (Cook – Searle, 2022)

Kráľovná **Alžbeta II.** stelesňovala pre mnohých ľudí vo všetkých častiach Spojeného kráľovstva dôstojnosť, pôvab tradícií a kontinuitu. Mnohí si však neuvedomovali, že tradície neboli pre kráľovnú len jedným z elementov národnej identity, ale významnou silou mäkkej moci.

Vo vzťahu k jej snahe udržať integritu Spojeného kráľovstva vôbec nie je náhodné, že jej manžel, princ **Philip**, bol nositeľom titulu vojvoda z Edinburghu, tak ako nie je náhoda, že kráľovná obľubovala škótske sídlo Balmoral, a že súčasný kráľ **Karol III.** bol v roku 1969 oficiálne vymenovaný za princa z Walesu v priestoroch veľského hradu Caernarfon, pričom svoj prejav predniesol vo veľštine. V tejto „diplomatickej“ filozofii evidentne pokračuje aj súčasný princ a princezná z Walesu, najmä ak uvažíme, že ich posledná cesta do Walesu bola zrealizovaná krátko potom, ako im kráľ **Karol III.** udelil tento titul po smrti svojej matky. Okrem toho, súčasný následník trónu, princ **William**, získal v deň svojej svadby titul vojvoda z Cambridge a titul gróf zo Strathearnu (Škótsko) a nástupom **Karola III.** na trón zdedil titul vojvoda z Cornwallu a „škótsky“ vojvoda z Rothesay (Robertson, 2022). Posledné udalosti však v tejto súvislosti ukázali, že udeľovanie a dedenie titulov môže byť aj napriek dlhej historickej tradícii vnímané kontroverzne a stráca na význame. Rovnako ako je kontroverzne chápaná aj politická neutralita monarchu, vďaka ktorej sa podľa niektorých kritikov britská kráľovná a jej nasledovníci vyhli ospravedlneniu za útrapy, ktoré v minulosti impérium prinášalo.

Záver

O tom, aké miesto zaujalo na medzinárodnopolitickej scéne Spojené kráľovstvo a akú úlohu v histórii zohrala mäkká moc kráľovnej **Alžbety II.**, svedčí aj záujem o poslednú rozlúčku, ktorá sa zaradila s viac ako 4-miliardovou sledovanosťou medzi najsledovanejšie prenosy storočia. Očakáva sa, že jej syn, kráľ **Karol III.**, bude pokračovať v jej aktivitách, ale nepredpokladá sa, že bude rovnako úspešný ako jeho matka. Nech už história ukáže čokoľvek, z vyššie uvedených informácií je zrejmé, že **Winston Churchill** i kráľovná **Alžbeta II.** predstavujú v mnohých smeroch inšpiráciu prijímania politických rozhodnutí v časoch, ktoré nie sú jednoduché.

Zoznam bibliografických odkazov

- COOK, R. J. – SEARLE, A. 2022. Queen Elisabeth II's Soft Power and Britain's Place in a Post-Elisabethan Age. In *E-International Relations* [online]. 2022. [cit. 2022-11-10]. Dostupné na internete: <https://www.e-ir.info/2022/10/16/queen-elizabeth-iis-soft-power-and-britains-place-in-a-post-elizabethan-age/>
- GABAŠOVÁ, K. 2020. Kríza – slepá ulička alebo ozdravný proces?! Niekoľko poznámok k vymedzeniu pojmu kríza. In *Culturologica Slovaca*. ISSN 2453-9740, 2020, roč. 5, č. 1, s. 80-90.
- GREŽO, M. 2020. *Kríza dôvery*. Bratislava : Iris, 2020. 206 s. ISBN 978-80-8200-069-9.
- KOSELLECK, R. 1992. Některé otázky spojené s dějinami pojmu „krize“. In PECHAR, J. (ed.). *Pojem krize v dnešním myšlení*. Praha : FU ČASV, 1992. s. 47-57.
- KOVÁČIK, B. 2010. Kríza legitimacy demokratického štátu. In *Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky: zborník príspevkov z 10. medzinárodnej vedeckej konferencie Medzinárodné vzťahy 2009*. Bratislava : Ekonóm, 2010. ISBN 978-80-225-3025-5, s. 354-363.
- KREJČÍ, O. 1998. *Povaha dnešní krize*. Praha : EAST Publishing, 1998. 216 s. ISBN 80-7219-006-7.
- LUKAS, J. – SMOLÍK, J. 2008. *Psychologie vůdcovství*. Brno : Computer Press, 2008. 206 s. ISBN 978-80-251-2139-9.
- MORGAN, K. O. a kol. 2008. *Dějiny Británie*. Praha : NLN, 2008. 656 s. ISBN 978-80-7106-432-9.
- ROBERTSON, N. 2022. *How the Queen's soft power has helped keep the United Kingdom together* [online]. cnn.com. [cit. 2022-11-10]. Dostupné na internete: <https://edition.cnn.com/2022/09/11/europe/united-kingdom-queen-soft-power-intl-cmd-gbr/index.html>
- SEDLÁČKOVÁ, M. 2012. *Důvera a demokracie*. Praha : SLON, 2012. 271 s. ISBN 978-80-7419-058-2.
- ŠTEFÁNIKOVÁ, L. 2008. Kríza zastupiteľskej demokracie a erózia politických strán. In *Interpolis '08: zborník príspevkov z 5. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Ústav vedy a výskumu, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2008. ISBN 978-80-8083-724-2, s. 294-300.
- TRUCHANOVSKIJ, V. G. 1986. *Winston Churchill*. Praha : Svoboda, 1986. 413 s.
- WEBER, M. 1998. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha : Oikoymenh, 1998. 354 s.
- Winston Churchill: velikán 20. století* [online]. 2013. youtube.com. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=prSluyUnrGs>>

FENOMÉN SÚČASNEJ DOBY – (PRAVICOVÝ) POPULIZMUS⁸⁰

PHENOMENON OF THE CONTEMPORARY TIME – (RIGHT-WING) POPULISM

Adriana Vasil'ková*

ABSTRAKT

Podpora populizmu a populistických politických strán v Európe aj vo svete v posledných rokoch neustále rastie. Populizmus sa stal neodmysliteľnou zložkou politiky, ktorá výrazným spôsobom ovplyvňuje a zároveň mení spoločenské i politické prostredie a jeho mechanizmy. Napriek tomu, že sa o populizme neustále hovorí, vedecké i laické pohľady na populizmus sa rôznia. Cieľom predloženého príspevku je s pomocou teoretickej koncepcie C. Muddeho vysvetliť, čo si máme pod týmto pojmom predstaviť a akými charakteristickými znakmi sa vyznačuje. Populizmus v tomto kontexte možno chápať ako špecifickú reakciu na problémy súčasných liberálnodemokratických spoločností, čo dáva aj odpoveď na otázku, prečo sú pre časť voličov (pravicovo) populistické strany atraktívne a čím ich činnosť môže byť pre liberálne demokracie hrozbou.

Kľúčové slová: populizmus, liberálna demokracia, C. Mudde, (pravicovo) populistické politické strany

Úvod

V posledných rokoch sa pojem populizmus stal jedným z najviac skloňovaných pojmov. Popularita populistických politických strán a ich lídrov neustále narastá, populistické strany zaznamenávajú výrazné volebné úspechy. Výsledok referenda o vystúpení Veľkej Británie z Európskej únie, víťazstvo **D. Trumpa** v prezidentských voľbách v USA, nastolenie národného populistického režimu **V. Orbána** v Maďarsku, víťazstvo krajne pravicového bloku strán na čele s **G. Meloniou**, podporovanou **M. Salvini** a **S. Berlusconi** v Taliansku, úspechy krajnej pravice vo Švédsku a iných európskych krajinách to jasným spôsobom potvrdzujú. Populizmus sa stáva bežnou súčasťou politického života a rétoriky mnohých politikov. Napriek tomu existuje množstvo názorov na tento fenomén.

Cieľom predloženého príspevku je stručne analyzovať pojem populizmus, vymedziť jeho charakteristické znaky a pokúsiť sa zodpovedať otázku, prečo je pre časť voličstva atraktívny a či ho možno chápať ako hrozbu alebo korektora súčasných liberálnych demokracií. Pri definícii populizmu budeme vychádzať z teoretickej koncepcie, ktorú sformuloval holandský politológ **C. Mudde**.

⁸⁰ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA 1/0551/21: Spoločensko-politické pozadie (ne)podpory vybraných politických strán v kontexte radikalizačných trendov spoločnosti a krízy politických strán, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.

* Doc. PhDr. Adriana Vasil'ková, PhD. pôsobí ako docentka na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 97401 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: adriana.vasilkova@umb.sk.

V kontexte stanoveného cieľa sa na problematiku populizmu budeme pozerať predovšetkým z pohľadu pôsobenia a činnosti pravicovo populistických politických strán, keďže tento typ populizmu európskej politickej scény dominuje⁸¹.

Pravicovo populistické subjekty možno zaradiť do krajne pravicovej stránickej rodiny⁸², ktorá je veľmi rôznorodá, čo sa prejavuje v tom, že jednotlivé pravicovo populistické strany sa môžu, napriek spoločnej báze, z ktorej vychádzajú, regionálne odlišovať a artikulovať požiadavky špecifického prostredia, v ktorom pôsobia.

1 Populizmus – vymedzenie pojmu

Napriek tomu, že populistické strany sa stali bežnou súčasťou straníckych systémov takmer v celej Európe, v prípade populizmu, ako to zvyčajne pri dôležitých pojmoch býva, neexistuje jednotné vnímanie a následná všeobecne uznávaná definícia toho, čo predstavuje. Pohľad naň je pomerne sporný a čiastočne aj kontroverzný, čo sťažuje jeho jednotné vymedzenie. Populizmus vyvoláva zväčša negatívne konotácie a takmer vždy bol hodnotený záporne, čo dokazuje aj fakt, že v minulosti sa viacerí politickí populistickí predstavitelia tvrdo ohradzovali voči tomu, aby ich takto označovali. V súčasnosti sa pohľad naň mení a čoraz častejšie dochádza k odstigmatizovaniu tohto pojmu. Je to viditeľné na vyjadreniach niektorých politikov, či dokonca politických lídrov, ktorí sa k nemu hrdo hlásia, čím verejne vyjadrujú svoj postoj, byť ochrancami „ľudu“⁸³. (Autoritäre Logik des Populismus, 2017)

Historicky možno vznik populizmu datovať do polovice 19. st. Avšak až s výrazným nástupom popularity extrémistických a radikálnych subjektov koncom 20. st. sa mu začala v európskom vedeckom prostredí venovať väčšia pozornosť. Populizmus sa stal jedným z najdôležitejších politických fenoménov, ktoré ovplyvňujú nielen súčasnú politiku (bez ohľadu na to, či sa jedná o populizmus pravicový alebo ľavicový), ale v mnohých krajinách začína mať dopady na fungovanie demokracie.

Definícií, koncepcií, názorov na populizmus je nespočetné množstvo. Populizmus je možné vnímať ako politický štýl, hnutie, spoločenský syndróm či stratégiu.⁸⁴ Od týchto názorov sa líši, resp. ich dopĺňa holandský politológ **C. Mudde**.

Mudde sa problematike populizmu venuje dlhodobo a jeho teoretická koncepcia ponúka jeden z najucelenejších a najkomplexnejších pohľadov na populizmus. **Mudde** svojimi teoretickými vedeckými úvahami inšpiroval časti vedeckej komunity k tomu, ako možno populizmus chápať, zadefinoval, čo pod populizmom rozumie, a ako sa odlišuje od

⁸¹ Výnimku tvoria krajiny južnej Európy, v ktorých je populárnejší ľavicový populizmus.

⁸² Krajne pravicové stránickej spektrum je rôznorodé a siaha od pravicovo-populistických až po pravicovo-extrémistické strany, pričom v západnej Európe sú dominantnejší pravicoví populisti. Rozhodujúcim rozdielom medzi týmito dvoma typmi politických strán je ich postoj k takzvanej systémovej otázke: zatiaľ čo pravicoví extrémisti jednoznačne odmietajú a niekedy aj aktívne útočia na demokratické usporiadanie štátu a jeho princípy, pravicoví populisti nie sú prioritne protisystémoví, systém však chcú zmeniť v zmysle ich vlastných predstáv.

⁸³ Populizmus z lat. *populus* – ľud.

⁸⁴ V prípade populistického štýlu ide predovšetkým o spôsob politiky, ktorá si za cieľ kladie osloviť čo najviac potenciálnych voličov, odvolávajúc sa pritom na ľud. Z tohto uhla pohľadu je potom každý politik, aj ten mainstreamový populistom. Podobné je to aj pri (politickej) stratégii, ktorú možno chápať ako sumu metód a nástrojov na získanie moci. Ak pôsobia aktéri, ktorí využívajú štýl i stratégiu v rámci hraníc stanovených liberálnou demokraciou, môže dôjsť k skreslenej interpretácii vzťahu populizmus a liberálna demokracia.

extrémizmu a liberálnej demokracie. Práve jeho koncepcia nám (okrem iného) umožňuje zodpovedať otázku vzťahu populizmu a liberálnej demokracie.

Mudde sa v prístupe k populizmu odlišuje od ostatných autorov tým, že ho definuje ako ideológiu. Populizmus podľa neho označuje ideológiu, ktorá predpokladá, že spoločnosť je rozdelená do dvoch homogénnych skupín: „čistý ľud“ a „skorumpovaná elita“, medzi ktorými je antagonistický vzťah a ktorá tvrdí, že politika by mala vyjadrovať *volonté générale* alebo všeobecnú vôľu ľudu. (Mudde, 2004, s. 543) Z uvedeného vyplýva, že populizmus má pozitívny vzťah k ľudu, a negatívne sa vymedzuje voči elitám, ktoré ľud podľa neho zradili. Populizmus chápe **Mudde** ako *thin-centered*⁸⁵ ideológiu, ktorá má len obmedzené ideologické jadro a možno ju kombinovať s rôznymi „vyššími“ ideológiami, akými sú nacionalizmus, komunizmus či socializmus. V prípade pravicového populizmu je to nacionalizmus, v prípade ľavicového populizmu to môžu byť formy socializmu. Kľúčovými črtami populistckej ideológie v Muddeho ponímaní sú monizmus a moralizmus. Napriek tomu, že „ľud“ aj „elita“ zdieľajú rovnaké záujmy a hodnoty, hlavný rozdiel medzi nimi spočíva v morálke („pravdivý“ vs. „skorumpovaný“).

„Neúplnosť“ populistckej ideológie spočíva aj v tom, že populizmus nemá všeobecné predstavy o tom, ako má vyzeráť najlepší ekonomický alebo politický systém, ale venuje sa iba vybranej časti politickej agendy. (Mudde, 2020)

Osobitú kapitolu pri výskume populizmu u Muddeho tvorí vzťah populizmu a demokracie. **Mudde** na základe teoretických a empirických pozorovaní a úvah zastáva názor, že populizmus nie je v primárnom rozpore s demokraciou (ako takou), ale je v zásadnom rozpore s demokraciou liberálnou. Tým, že populizmus tvrdí, že politika by mala odzrkadľovať všeobecnú vôľu ľudu, vykazuje k demokracii istú ideologickú afinitu. Vo vzťahu k nej mu ide o suverenitu ľudu a vládu väčšiny. Populizmus je však v niektorých zásadných prvkoch v rozpore s liberálnou demokraciou, predovšetkým vo vnímaní práv menších, pluralizmu a vlády zákona. (Mudde, 2020). **Mudde** tak v kontexte skúmania populizmu rozlišuje medzi liberálnou demokraciou a neliberálnou demokraciou, pričom populizmus je neliberálna ale demokratická odpoveď na nedemokratický liberalizmus. (Priester, 2017)

Tento prístup je zásadne odlišný od autorov, ktorí populizmus interpretujú radikálne, t. j. liberálnu demokraciu považujú za nedemokratickú a populizmus má napomôcť jej náprave. Populizmus je preto kľúčový pre oživenie politickej diskusie a vytvorenie radikálnej (priamej) demokracie. Najvýraznejším reprezentantom toho prúdu je **E. Laclau**, ktorý zastáva názor, podľa ktorého populizmus vedie k reprezentácii „ľudu“ a len cez vymedzenie sa ľudu voči elitám, alebo iným skupinám sa obnovia v spoločnosti antagonizmy potrebné na to, aby sa „ľud“ mohol znovu zapojiť do politiky. (Laclau, 2005) Laclauovej definícii populizmu sa však vyčíta to, že je koncipovaná veľmi široko a obsahovo nevymedzuje to, čo populizmu je a čo už nie je.

Muddeho chápanie populizmu sa odlišuje aj od podporovateľov liberálnej interpretácie populizmu. Tí stotožňujú pojem demokracia s pojmom liberálna demokracia. Liberáli

⁸⁵ Thin-centered ideológia - v zmysle Muddeho chápania neucelená, neúplná ideológia.

v princípe nedôverujú ľuďom alebo masám.⁸⁶ Populizmus preto vnímajú ako negatívny prvok spoločnosti, v zásade ho odmietajú ako hrozbu liberálnej demokracie. Skutočná demokracia môže podľa nich existovať len vtedy, keď dôjde k prepojeniu suverenity ľudu a vlády s inštitúciami a hodnotami, ktoré sa zasadzujú za práva menšín a právny štát.

2 Súčasný pravicový populizmus

Vzostup súčasného populizmu sa do značnej miery zhodoval so vzostupom a transformáciou povojnovej krajnej pravice, hoci nie sú totožné.⁸⁷

Pre krajne pravicový populizmus je typické, že okrem toho, že sa negatívne stavia voči elitám, vychádza z etnickej koncepcie ľudu. Týmto exkluzionistickým postojom vylučuje zo spoločnosti aj iné skupiny, predovšetkým menšiny – etnické, národnostné, náboženské ale aj skupiny ľudí inej rasy či sexuálnej orientácie. Vo svojich novších prácach **Mudde** ideologické jadro krajne pravicových populistických politických strán dopĺňa okrem populizmu i o nativizmus a autoritárstvo. Nativizmus definuje ako ideológiu, ktorá tvrdí, že štáty by mali obývať výlučne členovia domácej skupiny (národ) a že nepôvodné prvky (osoby a myšlienky) predstavujú základné hrozby pre homogénny národný štát (Mudde 2007, s. 19; Mudde, 2009). Nativizmus predstavuje prepojenie nacionalizmu a šovinizmu. Krajne pravicové populistické strany spojením populizmu a nativizmu poukazujú na fakt, že skorumpovaná elita establishmentu preferuje záujmy „kozmpolitnej“ elity a „nedomáceho“ obyvateľstva na úkor „ľudu“. Autoritárstvo **Mudde** chápe v zmysle Frankfurtskej školy, ktorá ho interpretuje ako nekritickosť a podriadenosť voči autoritatívnym predstaviteľom vlastnej skupiny (in-group) a odsudzovanie osobností cudzích skupín (out-groups) v mene nejakej morálnej autority (Mudde 2007, s. 22).

Pravicovo populistický koncept „ľudu“ je teda prioritne postavený na exkluzionizme – t. j. časť populácie dnešných pluralitných spoločností je preferovaná, zatiaľ čo ostatné časti sú z nich vylučované. Zameriava sa na Židov, moslimov, Rómov, homosexuálov, bezdomovcov, utečencov, ale aj ochrancov ľudských práv. V menšej miere býva zameraný proti elitám, hlavne vtedy, ak nechránia domáci „ľud“, jeho hodnoty, kultúru a tradície.

Pre pravicový populizmus západnej Európy sú prvoradým nepriateľom migranti a moslimovia. V strednej Európe to nie sú len migranti, ale prioritne rôzne etnické a národnostné menšiny (na Slovensku napr. Rómovia, Maďari, čiastočne Židia). (Vasil'ková, Androvičová, 2019)

Pravicový populizmus v strednej Európe je (aj z hľadiska pomerne krátkej demokratickej tradície) náchylnejší byť agresívnejší a otvorenejší prijímať až extrémistické protidemokratické autoritárske postoje. Mainstreamové politické strany častokrát nevyvíjajú dostatočnú snahu, resp. sa nechcú odlišiť od strán krajnej pravice, ktoré balansujú na hranici ústavnosti. Často dochádza k stieraniu rozdielov medzi pravicovým populizmom a pravicovým extrémizmom. To stredoeurópsky pravicový populizmus odlišuje od

⁸⁶ Už A. de Tocqueville (1805-1859) varoval pred „tyraniou väčšiny“ a E. Burke (1729 – 1797) alebo francúzsky liberál F. Guizot (1787 – 1874) vyhlásili, že nie ľud je suverén, ale rozum, čoho boli schopné len vzdelané a bohaté stredné vrstvy, dnes viac odborníkov, špecialistov či profesionálnych politikov.

⁸⁷ Problematike vymedzenia krajnej pravice, extrémistickej či radikálnej pravice sa okrem C. Muddeho venuje množstvo autorov. Napr. U. Backes, E. Jesse, P. Ignazi, M. Mareš, P. Dočekalová a i.

západoeurópskeho pravicového populizmu, ktorý sa v „starých“ demokraciách profiluje ako jediný a skutočný zástanca demokratických hodnôt. V súčasnosti však aj stredoeurópska populistická krajná pravica čoraz častejšie prijíma znaky západoeurópskej populistickej pravice. (Strnad, 2013)

Politických strán, ktoré možno označiť za pravicovo populistické, je v súčasnosti veľké množstvo. Zúčastňujú sa parlamentných volieb vo väčšine krajín Európy. V mnohých z nich dosiahli/dosahujú také úspechy, že boli/sú súčasťou vlády (Poľsko – Právo a spravodlivosť, Maďarsko - Fidesz, Rakúsko – Slobodná strana Rakúska, Taliansko – Bratia Talianska), v iných krajinách sú trvalou a dominantnou opozičnou silou (Francúzsko - Národné združenie, Holandsko – Strana slobody, Dánsko – Dánska ľudová strana, Švédsko – Švédski demokrati). (Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien, 2021)

Prečo sú však tieto strany tak úspešné? Zodpovedanie tejto otázky si vyžaduje hlbší pohľad na fungovanie vzťahov v súčasných liberálnych demokraciách. Nárast populizmu reflektuje viaceré spoločenské faktory, ktoré výraznou mierou zmenili/narušili vzťah medzi voličmi a politikmi. Čoraz viac voličov naprieč celou Európou si myslí, že dôležité politické a socioekonomické otázky politická elita nerieši, resp. nerieši ich dostatočne. (Mikulčíková, 2008) Časti voličov sa cítia byť podvedené vlastnými politickým stranami, ktoré v snahe osloviť čo najširšie voličské spektrum „zrádzajú“ svoje programy, čo vyúsťuje do postupného stierania ideologických a programových rozdielov medzi nimi.⁸⁸ Voliči tak nadobúdajú pocit, že všetci politici a politické strany sú rovnaké a začínajú hľadať alternatívy. Postupné ideologické a programové zbližovanie politických strán smerom k stredu ideologického spektra zapríčinilo, že jeho póly zostali uvoľnené aj pre populistické strany, ktoré tým, že sa orientujú na ľud a jasne pomenúvajú problémy obyčajného človeka, vedia nespokojných občanov/voličov osloviť.

Osobitnú úlohu pri vzostupe populizmu a populistických politických strán zohráva aj zmena mediálneho prostredia. Nárastom počtu komerčných súkromných a sociálnych médií sa znížil vplyv verejnoprávnych/štátnych médií, ako reprezentanta postojov mainstreamových vládnych politických strán. Média sú nútené podriaďovať sa komerčnému trhu a predávať reklamy. Väčšia sledovanosť znamená väčšie príjmy. Média sa tak čoraz viac zameriavajú na témy, ktoré sa ľahko predávajú - na (politické) konflikty, škandály, či senzácie. Populistické strany a ich lídri sa tomuto trendu prispôbili a prostredníctvom spomenutých vychytených tém poukazujú na neschopnosť, neetickosť či nekompetentnosť politických elít riešiť aktuálne problémy. V médiách, predovšetkým sociálnych, vystupujú radi a často⁸⁹, veľmi rýchlo pochopili ich silu a dosah na voliča.

Na všetky vyššie uvedené príčiny/zmeny reaguje aj populistická krajná pravica. Jej konkrétne pôsobenie v jednotlivých krajinách je však rôzne a závisí od mnohých faktorov.⁹⁰

⁸⁸ Na prelome milénia sa viaceré sociálnodemokratické strany priklonili k neoliberálnym myšlienkam, napríklad: G. Schröder v SRN či T. Blair vo Veľkej Británii, na čo stredopravé politické strany CDU/CSU v Nemecku či Konzervatívna strana vo Veľkej Británii reagovali zmenami svojich sociálno-ekonomických postojov.

⁸⁹ Ako najznámejší príklad možno uviesť S. Berlusconiho či M. Salviniho,

⁹⁰ Ako už bolo povedané, pravicovo populistické politické strany sa vo svojej činnosti a požiadavkách regionálne odlišujú. Cieľom príspevku však nie je podrobne analyzovať jednotlivé pravicovo populistické strany v Európe.

Vo všeobecnosti však populistická krajná pravica zameriava svoju agendu na problematiku európskej integrácie, problematiku migrácie, multikulturalizmu ako aj prehlbujúce sa ekonomické rozdiely. Mnohým z týchto tém nebola, podľa populistov, dlhodobá zo strany politických elít venovaná adekvátna politická pozornosť, resp. politické rozhodnutia, ku ktorým elity dospeli, neboli dostatočne s voličmi odkomunikované, oddiskutované a zdôvodnené.

Čo sa týka migrácie, tú sa snažia pravicovo populistické strany - v zmysle hodnôt, ktoré presadzujú, v čo najväčšej možnej miere obmedziť. Usilujú o prijatie prísnejších imigračných a integračných zákonov, v niektorých prípadoch o zavedení kvót pre jednotlivé krajiny. Pravicovo populistické strany sa kriticky stavajú aj voči existencii a činnosti Európskej únie, ktorú obviňujú z toho, že obmedzuje národnú suverenitu a kultúru.⁹¹ Taktiež usilujú o obmedzenie globálnych trhov a nadnárodných aliancií. Sľubujú presadzovať právo a poriadok, čím opakovane hovoria o kriminalite cudzincov, o sociálnych parazitoch či o vládach amatérov. Sociálne otázky chcú riešiť v prospech „ľudu“. Úlohou štátu je dodržiavanie národnej bezpečnosti. Pravicovo populistické strany obhajujú viac priamej demokracie. Priama demokracia má slúžiť „ľudu“, aby mohol vyjadriť svoj názor, lebo iba väčšina má právo určovať, kto kam patrí a ako má človek žiť.

Namiesto záveru: Je (pravicový) populizmus hrozba liberálnej demokracie?

Súčasný problém moderných spoločností – neistota z toho, čo prinesie budúcnosť, prehlbujúce sa rozdiely medzi chudobnými a bohatými, obavy zo straty statusu, konflikty medzi domácimi (autochtónnymi) skupinami a prisťahovalcami už dávno nereprezentujú iba rozpor medzi pravitou a ľavicou, ale vypovedajú o narastajúcom konflikte medzi „elitou“ a „ľudom“.

Moderné liberálne demokracie sú založené na dvoch pilieroch: liberálnom a demokratickom. Liberálny pilier predstavuje vládu zákona, predpokladá, že najvyššou autoritou v štáte má byť zákon. Reprezentuje právny štát a garantuje ústavné práva na ochranu jednotlivcov alebo menšín pred všemocnosťou štátu. Demokratický pilier sa oproti pilieru liberálnemu zameriava na politickú legitimitu - na suverenitu ľudu. Ľud vystupuje ako suverén, t. j. najvyšší zákonodarca a kontrolór demokracie, ktorý svoju vôľu vyjadruje vo voľbách. Liberálna demokracia sa snaží tieto dva piliere spojiť a udržať medzi nimi rovnováhu.

Súčasný vývoj však dokazuje, že oba piliere liberálnej demokracie sú čoraz nevyváženejšie. Suverenita ľudu je výrazným spôsobom oklieštená. Ako konštatuje **G. Hemet**: „*Je obzvlášť závažné, že suverenita ľudu, ktorá sa doteraz považovala za srdce demokracie, sa pripisuje čoraz menší význam.(...) O relevantnosti suverenity ľudu sa začína*

⁹¹ Napriek tomu nebojkotujú voľby do Európskeho parlamentu a zúčastňujú sa ich s pomerne výraznými úspechmi. V rámci EP sa tieto strany združili do skupiny Identita a demokracia. V súčasnosti tam má zastúpenie francúzske Národné združenie (RN), talianska Liga Severu (LN), Alternatíva pre Nemecko (AfD), ktorých dopĺňujú zástupcovia krajnej pravice z Belgicka, Fínska, Dánska či Rakúska. (Nacionalistická frakcia v EP sa premenovala na Identitu a demokraciu, 2019)

filozoficky pochybovať.“ (Hermet, 2008) Keď sa väzby medzi právnym štátom a ľudovou suverenitou pretrhnú, liberálna a demokratická zložka sa postaví proti sebe ako oponenti.

To, že vládnucci politici v tomto smere nereagujú na častokrát oprávnené výčitky zo strany voličov, spôsobilo aktivizáciu rôznych populistických subjektov, ktorí sa snažia demokratický pilier upevniť na úkor liberálneho.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného, možno (pravícový) populizmus pre súčasné liberálnodemokratické spoločnosti považovať za hrozbou ako i korektora zároveň.

Populistické subjekty a ich lídrov možno ako korektora hodnotiť v tom zmysle, že upozorňujú na „demokratický“ deficit liberalizmu. Poukazujú na problematiku reprezentácie a zdôrazňujú, že vládnucci politici „ľud“ iba využívajú pre svoje osobné záujmy a ciele. Taktiež upozorňujú na také politické témy a problémy, ktoré mainstreamoví politici častokrát nevedia dostatočne riešiť, resp. nechcú ich otvárať či diskutovať o nich (napr. otázky participácie a podpory priamej demokracie, ale otázky migrácie či vzťahov s etnickými menšinami a i.)

V tomto prípade je ale žiaduce, aby pravícovo (populistické) subjekty pôsobili ako opozičné subjekty, t. j. aby neboli dominantnou politickou silou a aby vládni politici boli ochotní reflektovať otázky, ktoré populistí otvárajú, pokúsili sa na ne reagovať a tým obhájili hodnoty liberálnej demokracie.

Na strane druhej, ako hrozba môžu populistické strany pôsobiť vtedy, ak sa dostanú do vlády (ako napr. v Maďarsku či v nedávnej minulosti v Rakúsku), resp. ak vláda bez ich podpory nedokáže vládnuť (v nedávnej minulosti napr. Dánsko). Toto ich pôsobenie môže vyústiť k tomu, že svoju politiku budú prezentovať ako „vôľu ľudu“ a všetkých, ktorí s nimi nebudú súhlasiť, označia za nepriateľov ľudu. Populisti pri moci neuznávajú rozdielne spoločenské záujmy a vzťahy medzi rôznorodými sociálnymi skupinami v spoločnosti a ignorujú základný princíp pluralitných demokratických spoločností – hľadanie konsenzu a kompromisov. Liberálnu demokraciu neohrozujú len tým, že útočia na opozičné strany a posilňujú politickú polarizáciu, ale aj tým, že spochybňovaním systému bŕzd a protiváh podkopávajú legitimitu súdov a médií. Plastickým príkladom je **V. Orbán**, ktorému sa po nástupe k moci podarilo z pomerne konsolidovaného liberálnodemokratického režimu v Maďarsku vytvoriť neliberálnu demokraciu.

V tomto kontexte je dôležité, aký postoj k činnosti populistických strán zaujmú mainstreamové politické strany, či sa populistom prispôbia a stanú sa „populistickejšími“, alebo sa voči populizmu budú výraznejšie vymedzovať.

Populizmus je v súčasnosti dominantnou zložkou politiky (žiaľ s tendenciou radikalizovať sa) a len budúcnosť ukáže, či sa podarí toto populistické obdobie vhodnou reakciou preklenúť, alebo sa stane normálnou a trvalou súčasťou politiky.

Podľa **I. Krasteva** „*tí, ktorí chcú zachrániť demokraciu, sú povolaní bojovať boj na dvoch frontoch: proti populistom a proti liberálnym opovrhovateľom demokracie*“. (Priester, 2017)

Zoznam bibliografických odkazov

- Autoritäre Logik des Populismus., We the people' kann auch Ausgrenzung bedeuten.* [online]. 2017. [cit. 2022-11-17]. Dostupné na internete: <<https://www.deutschlandfunkkultur.de/autoritaere-logik-des-populismus-we-the-people-kann-auch-100.html>>
- HERMET, G. 2008. *Willkommen im nachdemokratischen Zeitalter.* [online]. 2008. [cit. 2022-11-12]. Dostupné na internete: < <https://internationalepolitik.de/de/willkommen-im-nachdemokratischen-zeitalter> >
- LACLAU, E. 2005. *On Populist Reason.* London, New York: Verso, 2005. ISBN 1-85984-651-3, p. 276.
- MIKULČÍKOVÁ, A. 2007. Kríza demokracie - budúcnosť demokracie. In *Interpolis '07*. Bratislava: PAMIKO, 2007. ISBN 978-80-85660-07-4. p. 171-176.
- MUDDE, C. 1996. The war of words defining the extreme right party family. In *West European Politics*. 1996. vol. 19, no. 2, p. 225-248.
- MUDDE, C. 2004. The Populist Zeitgeist. In *Government and Opposition*. 2004. vol. 39, no. 4, p. 541-563.
- MUDDE, C. 2007. *Populist radical right parties in Europe.* Cambridge: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-511-34143-4, p. 385.
- MUDDE, C. 2009. Populist Radical Right Parties in Europe Redux. In *Political Studies Review*. 2009. vol. 7, no. 3, p. 330-337.
- MUDDE, C. 2019. *The far right today.* Cambridge: Polity Press, 2019. ISBN 978-1-509-53685-6, p.160.
- MUDDE, C. 2020. Populismus in Europa: Von den Rändern zum Mainstream. In *Totalitarismus und Demokratie* [online]. 2020, vol. 17, no. 1, p. 13 – 34. [cit. 2022-11-17]. Dostupné na internete: <http://works.bepress.com/cas_mudde/162/>
- Nacionalistická frakcia v EP sa premenovala na Identitu a demokraciu.* [online]. 2022. [cit. 2022-11-12]. Dostupné na internete: <<https://europa.pravda.sk/aktuality/clanok/515764-nacionalisticka-frakcia-v-ep-sa-premenovala-na-identitu-a-demokraciu/>>
- PRIESTER, K. 2017. *Das Syndrom des Populismus.* [online]. 2017. [cit. 2022-11-18]. Dostupné na internete: <<https://www.bpb.de/themen/parteien/rechtspopulismus/240833/das-syndrom-des-populismus/>>
- Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien bei den letzten Wahlen in ausgewählten europäischen Ländern bis November 2021.* [online]. 2022. [cit. 2022-11-16]. Dostupné na internete: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/941937/umfrage/stimmenanteile-rechtspopulistischer-parteien-in-europa/>>
- STRNAD, Š. 2013. Komparace krajní pravice v západní a středovýchodní Evropě: Povaha ideologických jader. In *Interpolis '13*. Banská Bystrica: Belianum, 2013. p. 311-315.
- VASIŤKOVÁ, A. – ANDROVIČOVÁ, J. 2019. Príčiny nárastu podpory pravicového radikalizmu a extrémizmu na Slovensku: príklad politickej strany Kotleba – ĽSNS. In *Central European Journal of Politics*. Ústí and Labem: Department of Political Science and Philosophy, 2019. vol. 5, no. 1. ISSN 2464-479X, p. 71-99.

MEDZINÁRODNÉ VZŤAHY A BEZPEČNOSŤ – NOVÉ VÝZVY, HROZBY A RIZIKÁ

REZOLÚCIA UNITING FOR PEACE A PRÁVO VETA STÁLEHO ČLENA BEZPEČNOSTNEJ RADY OSN

UNITING FOR PEACE RESOLUTION AND THE RIGHT TO VETO OF A PERMANENT MEMBER OF THE UN SECURITY COUNCIL

Radka Kačáková*

ABSTRAKT

Príspevok skúma rozhodovacie mechanizmy Bezpečnostnej rady ako medzinárodného exekutívneho orgánu v systéme hlavných orgánov Organizácie Spojených národov. Poukazuje na prípady použitia práva veta stáleho člena, ak sa stály člen aktívne zúčastňuje na ohrození alebo porušení medzinárodného mieru a bezpečnosti. Analyzuje právomoci ostatných orgánov Organizácie Spojených národov, osobitne Valného zhromaždenia, v situáciách, keď je Bezpečnostná rada blokováná a nemôže prijať opatrenia vedúce k obnoveniu medzinárodného mieru a bezpečnosti v medzinárodnom spoločenstve. Príspevok je exemplifikovaný prípadmi rezolúcií Uniting for Peace, ktoré môže prijímať Valné zhromaždenie vo veciach spadajúcich do kompetencií Bezpečnostnej rady. Analyzuje dopad a efektivitu týchto rezolúcií. Príspevok sa venuje aktuálnym otázkam 21. storočia spojených s medzinárodnými krízami v súvislosti s nečinnosťou Bezpečnostnej rady.

Kľúčové slová: Organizácia Spojených národov, Valné zhromaždenie OSN, Bezpečnostná rada OSN, Právo veta, Rezolúcie

Úvod

V súčasnosti je Bezpečnostná rada OSN rešpektovaná ako hlavný exekutívny orgán Organizácie Spojených národov vo všetkých členských štátoch, ktoré pristúpili k Charte OSN a stali sa súčasťou tejto svetovej polootvorenej organizácie. Napriek snahám štátov diskutovať o sporoch prostredníctvom mierového dialógu sa vyskytujú situácie, kedy v záujme prechádzania medzinárodným konfliktom je Bezpečnostná rada povinná zasiahnuť a urovnať začínajúci problém. Avšak, rovnaká otázka, ktorá sa vyskytla na pôde OSN už v roku 1950 sa vyskytuje aj dnes: Existuje procedúra, ktorá sa uplatní v prípade, ak je Bezpečnostná rada zablokovaná, pretože jej stály člen uplatní právo veta? Už v roku 1945 pri prácach na Charte OSN došlo k názorovému konfliktu, ktorý spočíval v nesúlase menších mocností v súvislosti s hlasovacou procedúrou v Bezpečnostnej rade. V záujme vytvorenia OSN bolo však od týchto diskusií upustené a stálym členom Bezpečnostnej rady bolo priznané privilégium, ktorým je právo veta. V zmysle Charty OSN disponuje Bezpečnostná rada najsilnejšou právomocou spomedzi všetkých orgánov OSN v oblasti urovnávania medzinárodných sporov. Zároveň sama Charta OSN v článku 25 konštituuje záväzok členských štátov vykonať rozhodnutia, ktoré prijme Bezpečnostná rada:

*Radka Kačáková, Mgr., doktorandka, Katedra občianskeho a pracovného práva na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, email: radka.kacakova@umb.sk

„Členovia organizácie súhlasia, že prijmu a vykonajú rozhodnutia Bezpečnostnej rady podľa tejto Charty“.

Toto postavenie býva hlavnou témou protichodných dialógov najmä v prípadoch, kedy právo veta zapríčiňuje neprijatie rezolúcií, ktorými je potrebné promptne reagovať na eskaláciu konfliktov medzi suverénnymi krajinami. Prijatie rezolúcie *Uniting for Peace* bolo podmienené stratégiou Zväzu sovietskych socialistických republík, ktorou vetovalo všetky návrhy rezolúcií, ktoré sa týkali sa pomoci Južnej Kórei v Kórejskej vojne. V roku 2022, takmer tri desaťročia po poslednom prijatí takéhoto druhu rezolúcie Valné zhromaždenie OSN túto špeciálnu procedúru oprášilo a na pôde OSN bola prijatá rezolúcia *Uniting for Peace*.

Príspevok sa sústreďí najmä na právo veta ako kritický determinant moci stálych členov Bezpečnostnej rady OSN a osobitne skúma rezolúcie *Uniting for Peace* v kontexte ohrozenia medzinárodného mieru a bezpečnosti. Poukazuje na systém hlasovania v Bezpečnostnej rade a následné procedúry súvisiace so zvolávaním mimoriadnych zasadnutí Valného zhromaždenia OSN. Uvádza podmienky, ktoré musia byť splnené aby mohlo dôjsť k prijatiu rezolúcie Valným zhromaždením OSN vo veciach, v ktorých je Chartou OSN výlučne poverená rozhodovať Bezpečnostná rada OSN.

1 Systém hlasovania v Bezpečnostnej rade OSN

Ako hlavný orgán s primárnou zodpovednosťou za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti bola Bezpečnostná rada OSN (ďalej aj ako „BR OSN“ alebo „BR“) od počiatku považovaná za nevyhnutnú súčasť pri budovaní OSN (Luck, 2006). Svoj právny základ nachádza v Charte OSN, konkrétne v kapitolách V – VIII. V kategórii špecializovaných agentúr, nezávislých orgánov, odborných programov a fondov nie je v rámci systému OSN žiadny z nich v postavení Bezpečnostnej rady. Charta OSN v článku 30 hovorí o prijatí vlastného rokovacieho poriadku BR OSN a zároveň aj o tom, akým spôsobom si budú jej členovia vyberať predsedu. Po prvý krát bol Dočasný rokovací poriadok prijatý na prvom zasadnutí Bezpečnostnej rady, ktoré sa konalo dňa 17. januára 1946 a odvtedy bol dokopy 11-krát modifikovaný a doplnený. Posledná revízia bola vykonaná v roku 1982 (S/96/Rev.7), keď bola doplnená arabčina ako šiesty úradný jazyk v súlade s rezolúciou Valného zhromaždenia OSN 35/219 zo 17. decembra 1980. Hlasovanie v BR OSN je upravené v článku 27 Charty OSN a zároveň o ňom pojednáva pravidlo č. 40 Dočasného rokovacieho poriadku, ktoré hovorí:

„hlasovanie v Bezpečnostnej rade bude v súlade s príslušnými článkami Charty a Štatútu Medzinárodného súdneho dvora“.

V súlade s článkom 27 Charty má každý člen BR OSN jeden hlas a otázky, o ktorých sa hlasuje možno vymedziť na dve základné skupiny. Prvou sú procedurálne otázky, o ktorých sa rozhoduje kladnými hlasmi deviatich členov (jednoduchá väčšina). O všetkých ostatných, neprocedurálnych otázkach sa hlasuje taktiež kladnými deviatimi hlasmi, avšak

žiadny zo stálych členov nesmie hlasovať proti (kvalifikovaná väčšina). Tento princíp je označovaný ako zásada jednomyselnosti stálych členov vo svojom dôsledku znamená, že aj proti jednému zápornému hlasu stáleho člena nemôže BR uznieť žiadny neprocedurálny návrh (Potočný, 1978). Ako výrazný problém sa javí, že Charta neponúka odpovede na to, ktoré otázky sú procedurálne a ktoré nie. Za procedurálne sú považované napríklad otázky spájajúce sa s výkonom predsedníckej funkcie, so zvolávaním schôdzí BR OSN, s prizývaním nečlenov BR OSN k jej rokovaniu alebo rozhodnutiu o tom, že sa má určitý spor v BR prejednať. Túto situáciu sa Valné zhromaždenie OSN (ďalej aj ako „VZ OSN“) pokúšalo v roku 1949 vyriešiť rezolúciou 267(III) (A/RES/267(III)) tak, že odporučilo BR OSN, aby zvážila niektoré typy otázok uvedené v prílohe tejto rezolúcie ako procedurálne.

Stálym členom bol však udelený osobitný štatút spolu so špeciálnou hlasovacou právomocou nazývanou *právo veta*, čo predstavuje najvýraznejší rozdiel v postavení medzi stálymi a nestálymi členmi. Ak ktorýkoľvek z piatich stálych členov hlasuje v BR OSN proti, akákoľvek rezolúcia alebo rozhodnutie nebudú prijaté. Všetci piati stáli členovia už v minulosti právo veta uplatnili. Jedným z primárnych problémov súvisiacich s právom veta je aj fakt, že Charta OSN síce zakazuje členovi BR OSN zúčastňovať sa hlasovania v otázkach, ktoré sa ho týkajú, ale tento zákaz sa nevzťahuje na kapitolu VII Charty. Napríklad z toho vyplýva možnosť stáleho člena blokovat' rozhodnutia, ktorými sa prijímajú sankcie pre konkrétne štáty. Kontroverzné právo veta je častou témou medzinárodných diskusií a býva ostro kritizované. Toto právo je účinný prostriedok, ktorým môžu stáli členovia presadzovať princípy svojej zahraničnej politiky alebo brániť svoje národné záujmy.

Zvýšená zodpovednosť veľmoci a jej zodpovedajúce právo veta však neznamená zníženie zodpovednosti nestálych členov BR OSN. Naopak, odkedy sa počet nestálych členov zvýšil na 10, nie je mysliteľné prijať žiadne uznesenie bez kladného hlasu najmenej 4 nestálych členov. Nestáli členovia disponujú tzv. *kolektívnym vetom* čo znamená, že pokiaľ hlasuje proti návrhu aspoň 7 nestálych členov vedie to k jeho zamietnutiu. Požiadavku kladných hlasov všetkých stálych členov v neprocedurálnych veciach postupom času zmiernilo pravidlo, ktoré ustanovilo, že pokiaľ sa niektorý zo stálych členov zdrží hlasovania aj vo veciach neprocedurálnych, neberie sa to ako jeho nesúhlas. Príkladom toho je rezolúcia z 15. decembra 1973 (S/RES/344 (1973)), ktorou sa schválila príprava mierovej konferencie na Blízkom východe, za ktorú hlasovalo 10 členov BR OSN, pričom stáli členovia sa zdržali hlasovania a Čína sa nezúčastnila (Potočný, 1978).

1.1 Právo veta v číslach

Historicky prvé veto bolo uvalené dňa 16. februára 1946 zo strany ZSSR (v súčasnosti Ruská federácia). Týkalo sa návrhu rezolúcie, ktorá pojednávala o stiahnutí zahraničných vojsk z Libanonu a Sýrie (S/PV.23). Pokiaľ by sme sa na túto tematiku pozreli dnes, súčasný stav v spojitosti s právom veta je taký, že od roku 1946 bolo doposiaľ uplatnené 308-krát.⁹² Z pohľadu štatistiky je držiteľom rekordu vo vetovaní rozhodnutí Ruská federácia, ktorá vetovala dokopy 152 rezolúcií. Za ňou nasledujú Spojené štáty americké s počtom 87-krát,

⁹² Informácia k 17. októbru 2022.

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska s 32 vetami, Čínska ľudová republika s 19 vetami a za nimi tesne Francúzsko, ktoré využilo svoje výsostné právo veta, ako stáleho člena BR OSN, doposiaľ 18-krát. Rok s najväčším počtom vetovaných rezolúcií bol rok 1955, keď ZSSR uplatnilo právo veta 17-krát a Čína jeden krát. Žiadne vetá nepadli napríklad v rokoch 1951 alebo 2013. Rok 2022 má na konte doposiaľ 5 vetovaných rozhodnutí – 4 vetá zo strany Ruskej federácie a jedno zo strany Čínskej ľudovej republiky.

1.2 Veto ako problém

Systém OSN je založený na troch pilieroch, ktorými sú mierové urovnávanie sporov, zákaz hrozby silou alebo použitie sily v medzinárodných vzťahoch a kolektívna bezpečnosť, pričom posledné dva sa môžu zdať podobné, avšak prax utvrdzuje spoločnosť v tom, že sú odlišné (Pellet, 2003). Hlavným cieľom, ktorý bol stanovený pri vzniku OSN, je udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, dohliadanie ktorého zverila Charta Bezpečnostnej rade OSN a čiastočne aj Valnému zhromaždeniu OSN. Charta radí tieto dva orgány medzi hlavné a označuje ich za od seba nezávislé, čo potvrdzuje rozdielnosť ich pováh a právomocí (Potočný, 1978). Bezpečnostná rada preberá vedúcu úlohu pri určovaní, či dochádza k ohrozeniu medzinárodného mieru a bezpečnosti alebo agresii. Vyzýva strany sporu, aby ho urovnali mierovými prostriedkami a odporúča im metódy, ktoré by mali použiť alebo stanovuje podmienky urovnania. V niektorých prípadoch sa môže uchýliť k uvaleniu sankcií alebo dokonca povoliť použitie sily za účelom udržania alebo obnovenia medzinárodného mieru a bezpečnosti. V súvislosti s dohliadaním na medzinárodný mier a bezpečnosť prijíma BR rezolúcie, o ktorých prijatí hlasuje a s hlasovaním je bezprostredne spojené **právo veta** stálych členov BR OSN. Rezolúcie BR OSN majú svoj charakteristický znak, ktorým je, že nie sú priamym vyjadrením vôle všetkých členských štátov OSN. Absencia priamych väzieb medzi vôľou jednotlivých členských štátov a rezolúciou sa najviac prejavuje v orgánoch, v ktorých je zastúpených málo štátov, ako napríklad v BR OSN (Sonnenfeld, 1988).

Otázka problému práva veta sa v BR OSN začala čoraz viac dostávať do pozornosti v roku 2011, keď sa Spojené štáty americké a Ruská federácia dostali do konfliktu vzhľadom na situáciu v Sýrii a Ruská federácia uplatnila v súvislosti s touto kauzou veto sedemnásťkrát. V nasledujúci rok bol na pôde BR OSN prednesený návrh rezolúcie, ktorá odsudzovala hrubé porušovanie ľudských práv v Sýrii. Táto rezolúcia bola podporená trinástimi členmi BR, čo sa však z právneho pohľadu považuje na nedostatočné vzhľadom na uplatnené právo veta Ruskou federáciou a Čínou. O niekoľko dní neskôr, prijalo Valné zhromaždenie OSN takmer identickú rezolúciu s jediným rozdielom (Carswell, 2013). Rezolúcie VZ OSN nemajú záväzný charakter pre členské štáty OSN na rozdiel od rezolúcií, ktoré prijíma BR OSN. V súvislosti s mechanizmom prijímania rezolúcií a ich následným blokovaním niektorým zo stálych členov BR OSN v situáciách, kedy dochádza k ohrozeniu medzinárodného mieru a bezpečnosti, nám vystupuje do popredia otázka: Akým iným spôsobom je možné usporiadať pomery v medzinárodnom spoločenstve, keď je činnosť Bezpečnostnej rady blokováná a výsledkom je nemožnosť prijatia rezolúcie, ktorá by zaväzovala dotknuté štáty na nápravu pomerov?

2 Rezolúcia Uniting for Peace

Päť rokov po skončení druhej svetovej vojny bola OSN nútená dospieť k veľmi konkrétnemu rozhodnutiu. Toto rozhodnutie založilo precedens, ktorý nachádza svoje uplatnenie aj v súčasnosti. V roku 1950 bolo potrebné vyriešiť naliehavú situáciu, ktorá sa týkala vojny v Kórei.⁹³ Na pôde Bezpečnostnej rady bol v júni 1950 prednesený návrh rezolúcie S/RES/83(1950), ktorý odsudzoval agresiu Kórejskej ľudovodemokratickej republiky (označovanej aj ako Severná Kórea) a ktorou sa navrhovalo:

„poskytnúť Kórejskej republike⁹⁴ takú pomoc, aká môže byť potrebná na odrazenie ozbrojeného útoku a na obnovenie medzinárodného mieru a bezpečnosti“.

Avšak, táto rezolúcia bola vetovaná Sovietskym zväzom. Po prvý krát sa týmto spôsobom výrazne preukázala oklieštenosť síl Bezpečnostnej rady, čo bolo zapríčinené práve právom veta. S potenciálnym riešením celej situácie prišiel minister zahraničných vecí Spojených štátov amerických Dean Acheson, ktorý navrhol prijatie rezolúcie, ktorá by umožňovala Valnému zhromaždeniu OSN robiť rozhodnutia vo veciach, ktoré patria do výlučnej právomoci BR a tým si malo VZ OSN nárokovať subsidiárnu zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, ako deklaruje článok 14 Charty OSN:

„...Valné zhromaždenie môže odporúčať opatrenia na pokojné urovnanie každej situácie akéhokoľvek pôvodu, o ktorej myslí, že by mohla ohroziť všeobecné blaho alebo priateľské vzťahy medzi národmi, vrátane situácií, ktoré vznikli porušením ustanovení tejto Charty o cieľoch a zásadách Organizácie Spojených národov.“

Tieto snahy vyvrcholili dňa 3. novembra 1950, kedy bola prijatá rezolúcia A/RES/377(V) A s názvom *Uniting for Peace* (ďalej aj ako „UfP“), ktorá mala predstavovať balans medzi rozhodnutiami BR OSN v oblasti regulácie rovnováhy síl a bola „hlasom“ všetkých zástupcov v OSN (Eltawila, 2021). Základným rozdielom však ostávalo, že rezolúcie prijaté Valným zhromaždením mali stále len odporúčací charakter.

Najdôležitejšou časťou tejto rezolúcie je článok A, ktorý poveruje Valné zhromaždenie na uskutočnenie účinných krokov, ak ide o ohrozenie, porušenie mieru alebo útočný čin v prípade, ak pre nedostatok jednomyselnosti stálych členov nedokáže BR vykonávať svoju primárnu zodpovednosť. Valné zhromaždenie má vec bezodkladne posúdiť s cieľom poskytnúť vhodné kolektívne opatrenia vrátane použitia ozbrojenej sily. Jazyk tejto rezolúcie však jasne hovorí, že rezolúcie Valného zhromaždenia nikdy nemôžu byť plnohodnotnou náhradou za rezolúcie BR, nakoľko nemajú žiadnu právne záväznú silu a sú iba odporúčaniami. Rozhodujúcim kritériom tejto rezolúcie je prehlásenie, že VZ môže

⁹³ Kórejská vojna bol vojnový konflikt počas studenej vojny, ktorý sa odohral medzi Kórejskou ľudovodemokratickou republikou, bojovo podporovanou Čínou a materiálne Sovietskym zväzom a jeho satelitmi, a Kórejskou republikou, ktorá mala bojovú podporu štátov západného bloku, najmä Spojených štátov amerických. Vojna trvala od 25. júna 1950 do 27. júla 1953.

⁹⁴ Kórejská republika býva hovorovo označovaná aj ako Južná Kórea.

odporučiť kolektívnu akciu, ktorá zahŕňa použitie sily. Vo vzťahu k vojne v Kórei prijalo Valné zhromaždenie vo februári 1951 rezolúciu A/RES/498(V), ktorá však výslovne neodkazovala na UfP, ale zdôraznila, že BR nedokáže pre nedostatok jednomyselnosti svojich členov vykonávať svoju primárnu zodpovednosť – čiže skopírovala znenie preambuly rezolúcie A/RES/377(V) A. Nález rezolúcie A/RES/498(V) hovorí o výzve Valného zhromaždenia členským štátom, aby všetky štáty a orgány naďalej poskytovali všetku pomoc akciám OSN v Kórei, čím sa mala na mysli vojenská pomoc (Tomuschat, 2008). Tvorcovia UfP si boli plne vedomí nepomeru právnej záväznosti takýchto rezolúcií v prípadoch zablokovania BR OSN, a teda že vojenská intervencia nebude mať medzinárodnoprávnú legitimitu bez podpory BR OSN. VZ pri prijatí UfP nemá žiadne donucovacie prostriedky, ktorými by vymáhalo dodržiavanie záväzkov alebo kolektívnych opatrení vyplývajúcich z týchto rezolúcií pre členské štáty (Eltawila, 2021). Pokiaľ sa pozrieme na rezolúciu UfP cez optiku štátov, ktoré nie sú členmi BR OSN, môžu sa vyskytnúť otázky, či je prijatie rezolúcie UfP vôbec relevantné a či má účinok v oblasti nápravy medzinárodných pomerov. Jej charakter je morálny, čiže apeluje na členské štáty, aby sa slobodne rozhodli a vykonalí odporúčania, ktoré sú jej obsahom.

Problematika podmienok, ktoré musia byť splnené, aby mohlo byť zvolané mimoriadne zasadnutie VZ a aby mohla byť prijatá rezolúcia UfP je osobitnou kategóriou. Prvá podmienka spočíva v elementárnom základe celého problému, ktorým je neprijatie rezolúcie Bezpečnostnou radou v dôsledku uplatnenia práva veta, teda nie je splnená podmienka jednomyselnosti stálych členov. Druhou podmienkou je existencia protiprávneho stavu, teda musí dôjsť (v zmysle Charty) k ohrozeniu mieru, porušeniu mieru alebo útočnému činu. Pokiaľ sú tieto dve požiadavky splnené, Valné zhromaždenie môže zasadiť a vec bezodkladne posúdiť (Eltawila, 2021).

2.1 Prípady rezolúcií Uniting for Peace

Od roku 1951 bolo potrebné riešiť nápravu pomerov rezolúciou UfP dokopy jedenásť krát.⁹⁵ V 60. rokoch 20. storočia došlo k medzinárodnému konfliktu, ktorý je známy ako Suezská kríza. Vnímame ho ako súčasť Studenej vojny a Arabsko-izraelských konfliktov. Hlavným sporom bola kontrola nad Suezským prieplavom, ktorý predstavoval dôležité strategické miesto. Egypt v tom čase znárodnil Suezský prieplav, čo bol okamžitý podnet pre Izrael, Francúzsko a Veľkú Britániu aby zaútočili Egypt, získali späť kontrolu nad prieplavom a zosadili egyptského prezidenta z jeho funkcie. Situácia vyeskalovala do takej miery, že BR OSN priniesla návrh rezolúcie, ktorá nariadila okamžité stiahnutie ozbrojených síl z celého priestoru, avšak bola vetovaná Veľkou Britániou a Francúzskom. V reakcii na tieto udalosti Spojené štáty americké iniciovali mimoriadne zasadnutie Valného zhromaždenia OSN

⁹⁵ V roku 1956 v prípade konfliktu medzi Izraelom, Veľkou Britániou, Francúzskom a Egyptom (Suezská kríza); v roku 1956 v prípade povstania v Maďarsku proti Sovietskej invázií; v roku 1958 (Libanonská kríza); v roku 1960 (Konžská kríza); v roku 1967 v prípade Šesť dňovej vojny na Blízkom východe; v roku 1980 v prípade Sovietskej invázie na územie Afganistanu; v rokoch 1980-1982 (Palestínsko-izraelský konflikt); v roku 1981 v prípade okupácie Namíbie Juhoafrickou republikou; v roku 1982 v prípade Izraelskej okupácie Golanských výšin; ďalej sa uskutočnilo niekoľko zasadnutí v rokoch 1997 – 2018 aby sa diskutovalo o otázke Palestínsko-izraelského konfliktu; v roku 2022 v prípade Ruskej invázie na územie Ukrajiny.

s cieľom prijať rezolúciu UfP. Členské štáty OSN prijali rezolúciu UfP A/RES/997(ES-I), ktorou

„naliehajú na zmluvné strany dohôd o prímerí, aby urýchlene stiahli svoje vojenské jednotky, aby upustili od vojenských akcií na susedné územia a dôsledne dodržiavali ustanovenia dohôd o prímerí...“

Do týždňa od prijatia UfP Veľká Británia a Francúzsko stiahli svoje vojenské sily z postihnutých území. V každom z prípadov týchto rezolúcií VZ odporučilo nepoužiť donucovacie opatrenia. V prípade Suezského prieplavu bolo navrhnuté zriadenie konsenzuálnych mierových síl, v roku 1958 VZ vyzvalo na stiahnutie cudzích vojsk z Jordánska a Libanonu alebo v roku 1967 apelovalo na zrušenie jednostranných opatrení zo strany Izraela v Jeruzaleme. UfP sa však nestretávalo len s pozitívnymi ohlasmi, podliehalo aj medzinárodnej kritike. Reálnym prípadom bol názor Sovietskeho zväzu, ktorý považoval UfP za nelegitímnu uzurpáciu právomocí Valným zhromaždením (Scharf, 2022). Avšak, iba v jedinom zo všetkých prípadov rezolúcií UfP odporučilo VZ použitie vojenských akcií a to v prípade rezolúcie z roku 1951, ktorá sa týkala vojny v Kórei.

2.2 Uniting for Peace v roku 2022

Od roku 1997 nebolo potrebné na pôde Valného zhromaždenia OSN zvolávať mimoriadne zasadnutia s cieľom prijatia UfP. Udalosti roku 2022 však „oprášili“ túto špecifickú procedúru a v reakcii na udalosti z februára bolo potrebné toto mimoriadne zasadnutie opäť zvolať. Deň po ruskej invázii na územie Ukrajiny, dňa 25. februára 2022, zasadla Bezpečnostná rada, aby prediskutovala americko-albánsky návrh rezolúcie, ktorého primárnym základom bolo čo najdôraznejšie odsúdenie ruskej agresie ako porušenie článku 2 ods. 4 Charty OSN:

„Všetci členovia Organizácie Spojených národov sa vystríhajú vo svojich medzinárodných stykoch hrozby silou alebo použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti každého štátu, ako aj každého iného spôsobu nezlučiteľného s cieľmi Organizácie Spojených národov.“

Draft rezolúcie obsahoval požiadavku, aby Ruská federácia okamžite upustila od používania vojenskej sily a aby boli stiahnuté vojenské jednotky z územia Ukrajiny a zároveň, aby zvrátila svoje rozhodnutie uznať autonómne oblasti Doneck a Luhansk ako nezávislé republiky. Napriek tomu, že za túto rezolúciu hlasovala väčšina členov BR, právo veta Ruskej federácie celý proces zastavilo a rezolúciu nebolo možné prijať. Dňa 2. marca 2022 prijalo Valné zhromaždenie rezolúciu UfP A/RES/ES-11/1, ktorá

...“odvolávajúc sa na uznesenie valného zhromaždenia 377 A (V) z 3. novembra 1950, s názvom Uniting for Peace...”

stavia na článkoch Charty OSN týkajúcich sa mierového urovnávania sporov a zákazu hrozby silou alebo použitia sily v medzinárodných vzťahoch. Vo všeobecnosti je táto rezolúcia v súlade s odmietnutým draftom z 25. februára 2022. Rezolúcia UfP bola prijatá s počtom 141 kladných hlasov, pričom proti hlasovalo 5 štátov, 35 štátov sa zdržalo a 12 štátov sa nezúčastnilo hlasovania (Schrijver, 2022). Rezolúcia zároveň vyzýva Ruskú federáciu, aby dodržiavala zásady uvedené v Charte OSN a v Deklarácii o priateľských vzťahoch a rovnako vyzýva strany aby dodržiavali Minské dohody. Rezolúcia naliehavo volá po okamžitých mierových prostriedkoch, ktoré budú smerovať k vyriešeniu konfliktu medzi Ruskou federáciou a Ukrajinou prostredníctvom politického dialógu, rokovaní alebo mediácie. V súvislosti s udalosťami na Ukrajine v roku 2022 môžeme len opätovne deklarovať, že aj napriek možnosti Valného zhromaždenia odporučiť vhodné kolektívne opatrenia vrátane použitia ozbrojenej sily, VZ odporúča cestu mierového riešenia sporov.

Záver

Základné poslanie, ktorým je udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti zverila OSN Bezpečnostnej rade. Jediné Bezpečnostná rada je oprávnená v zmysle kapitoly VII Charty OSN odporučiť alebo rozhodnúť, ktoré z opatrení podľa čl. 41 a 42 Charty OSN majú byť uskutočnené. Proti narušiteľovi medzinárodného mieru možno aplikovať donucovacie akcie s použitím alebo bez použitia ozbrojenej sily, tzv. vojenské a nevojenské. Na rozdiel od odporúčaní, rozhodnutie o akciách je pre členské štáty právne záväzné, vynútiteľné a musia ho splniť. Ak však opatrenia bez použitia ozbrojenej sily neboli dostačujúce na nápravu, podnikne leteckými, námornými alebo pozemnými silami akciu, ktorá môže zahŕňať blokády, demonštrácie alebo iné operácie.

Na to, aby takéto rozhodnutie mohla BR OSN prijať je jednomyselnosť jej stálych členov. Pokiaľ niektorý zo stálych členov uplatní právo veta, rezolúcia nebude prijatá a situácia ostane naďalej bez riešenia. Jediným možným východiskom, ktorý založil precedens pri vetovaní rezolúcií upravujúcich pomery pri ohrození, porušení medzinárodného mieru a bezpečnosti alebo útočnom čine je rezolúcia *Uniting for Peace* prijatá v roku 1950. Ako sme v článku uviedli, táto rezolúcia dáva kompetencie Valnému zhromaždeniu prijímať rozhodnutia v otázkach, ktoré spadajú do výlučnej právomoci BR OSN, avšak ich právna povaha sa diametrálne odlišuje. Jediným orgánom, ktorého rozhodnutia musia členské štáty vykonať pod hrozbou sankcií je Bezpečnostná rada.

V súvislosti s právnou záväznosťou rozhodnutí týchto dvoch hlavných orgánov OSN nám vystupuje do popredia otázka, či sú stále v súčasnosti rezolúcie *Uniting for Peace* relevantné, ak medzinárodné spoločenstvo odporúčania uvedené v rezolúciách neuskutoční, nakoľko nad nimi nefiguruje žiadny donucovací mechanizmus, ktorý by ich sankcionoval pri nesplnení týchto odporúčaní. Podľa profesora Johnsona musí vystupovať Valné zhromaždenie pri odporúčaní na vykonanie donucovacích akcií s použitím ozbrojenej sily veľmi opatrne. Takéto odporúčanie (ak by bolo vykonané) by mohlo smerovať k porušeniu článku 2 ods. 4 Charty OSN a zakladalo by to medzinárodnoprávnu zodpovednosť ako následok porušenia medzinárodného práva (Johnson, 2014). Ako jasný fakt však ostáva skutočnosť, že rezolúcie

Uniting for Peace majú významnú morálnu hodnotu a štáty, ktoré k nim pristúpia, tým dokážu dať najavo svoje postoje, ktoré zaujmú vo vzťahu k situácií v medzinárodnom spoločenstve.

Zoznam bibliografických odkazov

- CARSWELL, A. J. *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*. [online]. academic.oup.com. [cit. 2022-10-18] Dostupné na internete: <<https://academic.oup.com/jcs/article/18/3/453/864898>> s. 453 - 480.
- ELTAWILA, M. 2021. *The Uniting for Peace Resolution: Is it Relevant Today?*. International Journal of Doctrine, Judiciary and Legislation, Volume 2, Issue 2, 2021, s. 535 – 556.
- JOHNSON, L. 2014. *“Uniting for Peace”: Does it Still Serve Any Useful Purpose?*. 2014. [online]. [cit. 2022-10-25]. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1017/S2398772300001975>> s. 106-115.
- LUCK, E. C. 2006. *UN Security Council, Practice and Promise*. Londýn : Routledge, 2006. 208 s. ISBN10: 0-415-35530-3.
- POTOČNÝ, M. 1978. *Rada bezpečnosti - její funkce a význam*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1978. 193 s.
- PELLET, A. 2003. *The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma's Commentary*. In *Michigan Journal of International Law* (2003). [online]. Dostupné na internete: <<https://repository.law.umich.edu/mjil/vol25/iss1/4>> s. 145.
- SCHARF, M. *Power Shift: The Return of the Uniting for Peace Resolution*. In *Western Reserve Journal Of International Law Vol. 55 (Forthcoming 2023)* [online]. papers.ssrn.com. [cit. 2022-10-23]. Dostupné na internete: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4197306>
- SCHRIJVER, N. 2022. *A Uniting for Peace Response to Disuniting for War: The Role of the two Political Organs of the UN*. 2022. [online]. leidenlawblog.nl. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.leidenlawblog.nl/articles/an-uniting-for-peace-response-to-disuniting-for-war-the-role-of-the-two-political-organs-of-the-un>>
- SONNENFELD, R. 1988. *Resolutions of the United Nations Security Council*. Varšava : Martinus Nijhoff Publishers, 1988, 168 s. ISBN: 978-90-24-73567-9.
- TOMUSCHAT, CH. 2008. *Uniting for Peace*. 2008. [online]. legal.un.org. [cit. 2022-10-23]. Dostupné na internete: <<https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>>
- Peace and Security* [online]. un.org. [cit. 2022-10-17]. Dostupné na internete: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>
- Provisional Rules of Procedure* [online]. un.org. [cit. 2022-10-17]. Dostupné na internete: <<https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure>>
- The Right to Veto* [online]. un.org. [cit. 2022-10-17]. Dostupné na internete: <<https://www.un.org/securitycouncil/content/voting-system>>
- The Veto* [online]. securitycouncilreport.org. [cit. 2022-10-17]. Dostupné na internete: <<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>>
- Security Council Data - Vetoes Since 1946* [online]. psdata.un.org. [cit. 2022-10-17]. Dostupné na internete: <<https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES>>

Dočasný rokovací poriadok BR OSN (S/96/Rev.7) z 21. decembra 1982
Charta OSN z 24. októbra 1945
Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN zo 14. apríla 1949 A/RES/267(III) (1949)
Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 27. júna 1950 S/RES/83 (1950)
Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 3. novembra 1950 A/RES/377(V) A-C (1950)
Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 1. februára 1951 A/RES/498(V) (1951)
Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 2. novembra 1956 A/RES/997(ES-I) (1956)
Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 15. decembra 1973 S/RES/344 (1973)
Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN zo 17. decembra 1980 A/RES/35/219 A-B (1980)

SPOLOČNOSŤ A POTREBA VZDELÁVANIA V OBLASTI BEZPEČNOSTI

SOCIETY AND THE NEED FOR EDUCATION IN THE AREA OF SECURITY⁹⁶

*Nina Mijoč, Rastislav Kazanský**

ABSTRAKT

Článok sa zaoberá problematikou bezpečnostného vzdelávania v kontexte ohrozenia existencie človeka. Cieľom článku je predstaviť možnosti bezpečnostného vzdelávania z procesných a technických (edukačných) aspektov vzhľadom na predchádzanie hrozbám. Hlavným cieľom výskumu, ktorí si autori osvoili je: Aké sú hlavné hrozby pre ľudstvo a ako im predchádza bezpečnostné vzdelávanie? Hlavný dôraz sa v článku kladie na problémy výchovy a ohrozenia ľudstva. Článok pozostáva z úvodu, ktorý načrtáva význam témy. Nižšie sú popísané najtypickejšie hrozby pre bezpečnosť človeka a ako im môže bezpečnostné vzdelávanie predchádzať.

Kľúčové slová: hrozba, bezpečnosť, Bezpečnostná výchova, pocit bezpečia

Úvod

Bezpečnosť predstavuje jednu z najsilnejšie pocitovaných ľudských potrieb, preto úvahy a hľadanie odpovedí na otázky, čo je bezpečnosť, ako ju zaistiť a mnohé ďalšie s ňou súvisiace, sprevádzajú ľudstvo počas celej doby jeho existencie (Ivančík, 2022). Súvisí to s tým, že ľudstvo už od úsvitu vekov zápasí s mnohými hrozbami spojenými s jeho každodennou existenciou. Tieto hrozby existovali pri hľadaní potravy a pri obrane človeka pred zverou, inými ľuďmi a pod. Poznatky získané vlastnou skúsenosťou a pozorovaním iných ľudí využil človek pri svojej obrane. V prvej spoločnosti môžeme vidieť prvé prvky bezpečnostného vzdelávania. V reakcii na výzvy, ktoré predstavuje globalizácia⁹⁷ v rozvojovom svete v dôsledku nebezpečenstva a rozvoja civilizácie a transformácie spoločnosti, sa vzdelávaniu pripisuje významná úloha. Vzdelanie ukazuje, ako ťažiť z moderného sveta a ako definovať nebezpečenstvo a podstúpiť opatrenia, ktoré minimalizujú jeho negatívne účinky. Vzdelávanie je súčasťou rozvoja spoločnosti ako celku a každého človeka; inšpiruje a stimuluje činnosť.

Vzdelávanie je kľúčovým spoločenským procesom a dynamickým prvkom, ktorý podlieha zmenám. V živote každého človeka hrá dôležitú úlohu. Jej dilemy možno vystopovať až k zmenám postojov a správania ľudských kolektívov, pretože v rýchlom sa

⁹⁶ Tento príspevok je publikovaný v rámci projektu Vega 1/0774/22 "Suverenita ako faktor krízy liberálneho svetového poriadku"

* Mgr. Nina Mijoč, PhD. Candidate, Assoc. Prof. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD, Katedra bezpečnostných štúdií FPVaMV UMB Banská Bystrica; nina.mijoc.socer@gmail.com; rastislav.kazansky@umb.sk

⁹⁷ Globalizácia predstavuje vysoko dynamický mnohostranný proces, v ktorom sa prelínajú a navzájom ovplyvňujú politické, ekonomické, sociálne, vojensko-strategické, technické, technologické, ekologické, kultúrne, náboženské a ďalšie faktory (Ivančík, 2011, s. 46).

meniacej kultúre technika a ekonomika odporujú základným morálnym a etickým normám, a to najmä kultúrnym a tradíciám. Množstvo práce a povinností a rýchle životné tempo spôsobujú, že stále viac ľudí trpí rôznymi druhmi zdravotných problémov a duševnými poruchami, ktoré môžu vyústiť do nadmernej agresivity, precitlivenosti, nedôvery, strachu, podozrievavosti a túžby po odplate alebo pomste. V súčasnosti sa čoraz viac využíva vzdelávanie na hľadanie rôznych riešení týchto dilem a nedokonalostí človeka. Moderné vzdelávanie sa snaží obohatiť vzdelávací proces o multimediálne riešenia zavádzajúce moderné technológie. Preto nielen vzorec vzdelávania, ale aj jeho obsah sú nevyhnutné na to, aby efektívne rozvíjali ľudskú osobnosť, poskytovali vedomosti, zručnosti a kompetencie pre život medzi inými ľuďmi. To zahŕňa starostlivosť a vzdelávanie, socializáciu a školenie, vyučovanie, učenie a sebazdokonaľovanie.

Vzdelávanie, ako aj jednotlivé oblasti ľudskej činnosti v spoločnosti, sa transformujú so zmenami podmienok, v ktorých sa dosahuje. Smery týchto zmien sú buď determinované vzdelávacími myšlienkami, alebo prirodzene vyplývajú zo zmien spoločenských a technologických podmienok sprevádzajúcich vzdelávanie. Problém, ako vychovať človeka, aby dosiahol plnosť svojich životných možností, aké zázemie by mal dostať v detstve, aby viedol bezpečný život a zároveň bol dobre pripravený (vzdelaný) a vynaliezavý, existuje už dlho. V minulosti sa verilo, že pedagogické úsilie by malo smerovať k človeku v jeho mladosti, ale keď je človek už vyspelý, je povinnosťou konať pre jeho dobro. Dnes už tento prístup neplatí. V dnešnej realite sa domnievame, že človek je formovaný od narodenia až po smrť, čím sa aj dospelí stávajú terčom pedagogickej činnosti. Vzdelávanie v oblasti bezpečnosti je preto nepretržité počas celého ľudského života. Vidíme však, že vo sfére vzdelávania sa tvorivý človek v týchto procesoch mení. V detstve sú to tretie osoby – rodičia, učitelia alebo iné osoby dôležité pre dieťa. V dospelosti je sebarozvoj viac zdôraznený – sú to samotní jednotlivci, ktorí rozvíjajú sebazvzdelávacie procesy tak potrebné na predchádzanie hrozbám.

Bezpečnostná výchova ho vďaka rôznym inštitucionálnym a mimoinštitucionálnym aktivitám pre bezpečnosť človeka vedie po cestách rôznych foriem a metód, pomáha mu objavovať a zveľaďovať jeho prednosti a pracovať na zlepšovaní jeho slabých stránok. Špecifickú úlohu tu majú rodičia a učitelia, ktorí sú priamo zodpovední za mnohostranný rozvoj dieťaťa (absolvent, študent). Rodičia podstupujú najťažšiu a najťažšiu úlohu, ktorou je vychovať z malého dieťaťa dôstojného, zodpovedného muža schopného spolunažívania a spolupráce v spoločnosti. Rodičia sú tí, ktorí uspokojujú predovšetkým základné biologické a psychické potreby dieťaťa. V prvom rade uspokojujú potrebu lásky a prijatia, dávajú pocit bezpečia a rozvíjajú aj nové kognitívne, emocionálne a sociálne potreby, potrebu priateľstva, uznania a sebarealizácie.

Keď sa vrátíme k učiteľom, treba zdôrazniť, že svoju profesiu by mali vnímať nie ako povolanie, ale ako poslanie. Dobrý učiteľ je učiteľ, ktorý si je vedomý svojej úlohy. Model učiteľa ako profesionála je úplný až vtedy, keď vykonáva praktickú činnosť na zlepšenie svojho pracoviska. V tomto momente však vyššie uvedený ideál naráža na realitu každodenného života.

Pozorujeme mnoho spoločenských hrozieb pre vzdelávanie, ako je prehnané množstvo povinností (najmä tých, ktoré nesúvisia priamo s prácou so študentom, napr. administratíva, vybavovanie dokumentov a pod.) spolu s relatívne nízkymi odmeňovaním,

vystavením vysokému stresu a profesijnému vyhoreniu. Ďalším problémom v učiteľskej profesii sa javí motivácia do ďalšej práce, snaženia, rozvoja narážajúce na každodennú rutinu, monotónnosť a nadmerné každodenné povinnosti.

Dnešná škola pôsobí na vysoko konkurenčnom trhu. Pruský vzdelávací model z 19. storočia už nefunguje. Rozpadá sa nám pred očami. Mladý muž môže nájsť atraktívnejšie spôsoby trávenia času, než je školské učenie. Nudná škola vždy prehráva s internetom. Dokonca aj televízia, stretnutia s rovesníkmi a šport sú dosť zaujímavé na to, aby študenti trávili menej času formálnym vzdelávaním.

Metodika a cieľ

Cieľom príspevku je predstaviť možnosti bezpečnostného vzdelávania z procesného a dielenského aspektu (edukatívny aspekt) s cieľom predchádzať ohrozeniam ľudského priestoru. Hlavným výskumným problémom, ktorý autor formuloval, je čo sú hlavnými hrozbami pre človeka a ako im predchádza bezpečnostné vzdelávanie.

V článku sú použité najmä teoretické metódy analýzy a syntézy predmetu a tiež komparatívne metódy. Obsah článku zahŕňa problémy z mnohých akademických oblastí, akými sú napríklad pedagogika bezpečnosti, axiológia a antropológia človeka, psychológia hrozieb, epistemológia a praxeológia. Článok pozostáva z úvodu, ktorý načrtáva význam témy. Najtypickejšie hrozby pre bezpečnosť ľudí a ako bezpečnostné vzdelávanie môžu im zabrániť sú opísané neskôr.

Výsledky a diskusia

Jedným z najväčších rizík v našej civilizácii je ignorovanie skúseností a existujúcich organizovaných postupov pri riešení hrozieb. Teraz by sme mohli vymenovať veľké množstvo hrozieb s ich prívlastkami až do úrovne absurdity, ale dnešný zoznam sa zajtra môže ukázať ako neaktuálny. Preto by sme sa nemali zameriavať na predikciu hrozieb, ale na vypracovanie postupov a nástrojov na elimináciu alebo neutralizáciu ich negatívnych vplyvov. Jednou z najväčších hrozieb pre civilizáciu je neschopnosť organizovať kolektívny boj proti hrozbám. Ohrozenie národnej existencie alebo územnej suverenity nie je o nič slabšie. Ekonomické, politické a sociálne hrozby narastajú a obmedzujú suverenitu (Łuczak, 2005). To dokazuje, že tradičné štátne nástroje, ako sú vojenské sily, sa musia vyvíjať spoločne alebo dokonca skôr ako hrozby, aby mohli čeliť týmto výzvam.

Každá nová modernizačná aktivita alebo inovácia má svoje špecifické sociálne, ekonomické alebo kultúrne účinky. Skúsenosti pri zavádzaní myšlienky informačnej spoločnosti ukazujú, že okrem predpokladaných pozitívnych efektov existujú evidentne aj negatívne, ktoré ovplyvňujú spoločnosť aj jednotlivcov. Tieto hrozby sú novými formami stratifikácie spoločnosti, ktorá ju vrství podľa prístupu k informáciám, vzdelaniu a kvalifikácii. Negatívne účinky zahŕňajú také trestné činy ako hackerstvo, šírenie rasistických myšlienok a detskej pornografie, propagácia terorizmu a činnosť siekt atď.

Ďalším nebezpečenstvom je závislosť najmä mladej, tzv. virtualizovanej generácie, na interaktívnom internete a táto skupina prejavuje také charakteristické črty ako:

zahľbenie sa do sveta počítačových hier, obmedzená schopnosť sústredenie a ťažkosti v sociálnych vzťahoch.

Rozvoj spoločnosti informačných technológií môže vytvárať hrozby vrátane

1) oblasti politiky: pokušenie informačnej totality (štátny monopol), zraniteľnosť voči zasahovaniu do informácií, pocit obmedzenej slobody a súkromia;

2) v oblasti spoločenského života: dehumanizácia, odcudzenie, záplava falošných informácií, obmedzovanie súkromia jednoduchšou a rozsiahlejšou kontrolou;

3) v oblasti ekonomiky: možné konflikty v automatizácii a robotizácii, znižovanie zamestnanosti, zvýšené požiadavky na prevádzku automatizovaných systémov, nadmerná štandardizácia produktov a služieb, možnosť novej kriminality;

4) v oblasti vzdelávania a vedomostí: rôznorodý prístup k vedomostiam, potreba neustáleho vzdelávania, plagiátorstvo, porušovanie autorských práv;

5) v pracovnej sfére: zvýšená nezamestnanosť v dôsledku automatizácie niektorých pracovných staníc, pokles zamestnanosti v priemysle a poľnohospodárstve; 6) v oblasti zdravotníctva: dehumanizácia zdravotníckych služieb, mimomedicínske využívanie informácií o zdravotnom stave, nových civilizačných chorobách a nerovnakom prístupe k lekárskej pomoci (Globan-Klas a Sienkiewicz, 1999).

O meniacich sa procesoch vo vzdelávaní sa diskutuje na pozadí globalizácie, ktorá je niečím podstatne odlišným od medzinárodného toku myšlienok, tovarov alebo ľudí, ktoré existovali už stáročia predtým. V súčasnosti technika „sťahuje“ priestor a čas a dá sa povedať, že znižuje ich význam; sme svedkami zmeny ľudskej činnosti na celom svete a o jej globalizácii môžeme hovoriť v mnohých aspektoch. Globalizácia sa spočiatku objavila v oblasti ekonomiky. Zrušením regulácií a prekážok na finančných trhoch posilnených pokrokom výpočtovej techniky sa všetky ekonomiky stali závislými od toku rastúceho kapitálu. Globálna ekonomika zároveň vďaka pokroku v telekomunikáciách zahŕňala bezprecedentnú koordináciu výroby v mnohých krajinách.

Vzhľadom na riziko, ktoré pre jednotlivcov, organizácie a spoločnosti predstavuje neistota a nepredvídateľná povaha moderného sveta, modernosť je definovaná ako „spoločnosť rizika“. V tejto súvislosti je možné sledovať aj negatívne dôsledky neustáleho učenia sa, ktoré spočíva v nerovnakých príležitostiach na vzdelávanie, nerovnakom prístupe k zdrojom vedomostí a rôznorodosti kompetencií. V rizikovej spoločnosti je dôležité rozloženie príležitostí alebo rizika, najmä ak uvažujeme o vplyve vzdelania na sociálnu alokáciu jednotlivcov v priebehu ich života. Zámerné učenie sa stáva diferenciačným faktorom v adaptácii jednotlivcov na meniacu sa realitu tak v pracovnom prostredí, ako aj v iných sférach spoločenského života.

Vzdelávacie dráhy v sociálnych a profesijných štruktúrach v počítačovej spoločnosti sú stále viac a viac kontrolované požiadavkami trhu, ale sú aj individuálne a vždy zahŕňajú sociálne dôsledky. Z analýzy súčasných hrozieb vyplýva, že sú neoddeliteľnou súčasťou našich životov a nemožno ich eliminovať, ale len dostať na spoločensky prijateľnú úroveň. Všeobecne povedané, spoločensky prijateľné hrozby sú tie, ktoré do našich životov nevnikajú ničenie. Úroveň bezpečnosti je subjektívna, a preto ju treba definovať z pohľadu spoločensky akceptovaných hrozieb (Czupryński, 2012).

V súčasnosti môže byť hrozbou všetko a môže byť aj faktorom podporujúcim rozvoj človeka. Znamená to, že človek ako subjekt a objekt bezpečnosti je tvorcom hrozieb. Analýza druhov hrozieb naznačuje, že ich možno zoskupiť podľa kritérií zdrojov konfliktov a charakteru účinkov, ktoré spôsobujú. Hrozby preto možno rozdeliť do nasledujúcich kategórií: politicko-vojenské, sociálno-ekonomické a ekologicko-prírodné (Czupryński, 2012).

Politické a vojenské hrozby vyplývajú z konfrontačnej politiky, ktorá môže eskalovať a viesť k vojenskému konfliktu. V minulosti boli za zdroje vojny považované tieto: neuspokojené ľudské túžby, biologické vlastnosti a ľudská povaha, charakter veľkých vodcov, predsudky, poverby a nevedomosť – nízka úroveň sociálneho rozvoja, konflikty medzi skupinami ľudí, „stret civilizácií“, rivalita medzi politickými skupinami – nepriateľské zámery a mnohé iné, citované odborníkmi v rôznych historických obdobiach (porov. Grotius 1957, Aron 1995). Medzi hlavné klasické hrozby, ktoré krajina predstavuje, patrí charakter jej politiky, organizácie a mobilizačných metód armády, jej efektivita a ekonomická schopnosť krajiny viesť vojny. Uvedené faktory je možné definovať pre každú krajinu. Tvorcom asymetrických hrozieb na medzinárodnom poli nemusí byť vždy právny subjekt (Madej, 2007). Zdrojom ohrozenia môže byť zločinecká alebo neakceptovaná politická alebo ekonomická organizácia s nepredvídateľnými cieľmi, metódami a motívy konania. Takéto organizácie by však nemali byť vybavené právami na dosiahnutie svojich cieľov prostredníctvom vedenia vojny, pretože toto právo na medzinárodnej scéne majú iba právne subjekty.

Terorizmus, najmä v dôsledku akcií proti nevinným ľuďom, predstavuje vážnu hrozbu pre národnú bezpečnosť, demokratické hodnoty a práva a slobody občanov.

Preto je potrebné vynaložiť maximálne úsilie na minimalizáciu hrozby teroristických útokov v Poľskej republike. To je možné dosiahnuť len vytvorením jasných a transparentných pravidiel konania pre všetky sily a inštitúcie podieľajúce sa na obrane proti terorizmu a tiež riadnym vzdelávaním v tejto oblasti. Vzhľadom na všetky negatívne dopady terorizmu bolo potrebné prehodnotiť výzvy najmä úpravou prístupu ku krízovému manažmentu a efektívnym využívaním typov a metód bezpečnostného vzdelávania. Z tejto reflexie vyplývajú možnosti a význam bezpečnostného vzdelávania, ako aj prestíž moderného manažmentu bezpečnosti človeka.

Hlavný cieľ článku týkajúci sa vzťahov a závislostí medzi teroristickými výzvami a hrozbami bol sformovaný s ohľadom na charakter a určenie niektorých služieb a znalostí (zručností) pracovníkov verejnej správy v krízovom manažmente. Výzvami sú teória a prax bezpečnostného vzdelávania, ako aj kvalita krízového manažmentu. Hrozby sú zjavne dôsledkami terorizmu. Pojem kybernetická vojna sa v modernom svete stáva čoraz dôležitejším, hoci to niektorí ľudia považujú za vzdialenú budúcnosť. Základnými črtami kybernetickej vojny sú: informačná výhoda, neviditeľný nepriateľ, oblasť pôsobenia – kyberpriestor a kritický faktor – čas (Sienkiewicz 2004). Informačná bezpečnosť je dôležitým prvkom národnej, regionálnej a skupinovej bezpečnosti. Ak hypotetický nepriateľ začne operácie, ktoré blokujú národný systém a takéto operácie vykonáva hypotetický právny subjekt na medzinárodnom poli, treba takúto hrozbu považovať za vojnovú hrozbu, pretože operácie sú vedené proti štátnemu aparátu. Ohrozenie tzv. kritickej technologickej infraštruktúry je dôležitou hrozbou pre vnútornú bezpečnosť štátu

(Łuczak 2005). Kritická technologická infraštruktúra zahŕňa: teleinformačné systémy, banky, energetiku, ekologické systémy, odberné miesta vody a zariadenia spojené s vonkajšou bezpečnosťou.

Sociálno-ekonomické hrozby sú výsledkom nízkej sociálnej a ekonomickej úrovne rozvoja a nerovností medzi spoločnosťou informačných technológií a priemyselnou alebo vidieckou spoločnosťou (Toffer a Toffer, 1997). Zdrojom hrozieb sú vnímané disproporcie a nároky voči celému svetu. Zdrojom sociálno-ekonomických hrozieb vo vyspelých krajinách je zlyhávajúca demokracia a krach zvereneckých fondov a poisťovní. Hrozby vznikajú aj z otvorenosti voči imigrantom a nesplnenia ich očakávaní.

Ďalším problémom sú sociálne konflikty vyplývajúce z rastúcej nezamestnanosti a prepúšťania v tradičných surovinových odvetviach a veľmi malá potreba týchto pracovníkov v novej ekonomike. **Benjamin Barber** tento fenomén definuje ako potrebu virtuálneho pracovníka, plne naprogramovaného pracovníka, ktorý má pracovať 24 hodín denne bez jedla, s minimálnymi nákladmi na konzerváciu (Barber, 1997). Odborníci v tejto oblasti poukazujú na to, že nové technológie, okrem ich pozitívnych stránok, môžu byť použité na také tajné operácie, ako je manipulácia. Tieto hrozby môžu využívať rôzne záujmové skupiny s prístupom a možnosťou použiť tieto metódy. Na základe svojho potenciálu môžu ovplyvňovať spoločnosť vytváraním žiaduceho sociálneho správania.

Hrozbou pre sociálno-ekonomické zabezpečenie je sociálna patológia. Táto oblasť problémov je rozsiahla a diferencovaná, a preto napriek dlhoročnému výskumu nebola sformulovaná žiadna všeobecná vedecká teória (Borowski a Kłosowska, 2010). Podľa W. Okoña (2007, s. 209) je sociálna patológia veda o príčinách, symptómoch a pokusoch eliminovať také „odchylky“ sociálneho správania, akými sú kriminálne činy, zneužívanie alkoholu, drog a pod.

Napokon, sociálna patológia je definovaná ako negatívny sociálny jav, ktorý spĺňa tieto podmienky:

1. porušovanie spoločenských hodnôt a noriem;
2. deštruktívne správanie merané škálou sociálneho odsúdenia;
3. prítomnosť vo veľkých spoločnostiach alebo dokonca v masovom meradle;
4. treba použiť kolektívne úsilie, aby sme sa mu postavili a bojovali proti nemu. (Pospiszyl, 2008)

Sociálna patológia je správanie, ktoré narúša sociálnu rovnováhu a nie je v súlade so všeobecne uznávanými normami a hodnotami. Príčin patologického správania je veľa. Niektoré z nich sú: mikropoškodenie mozgu pri pôrode a následne nedostatočná výchova, alebo vplyv spoločnosti a jej vplyv na jednotlivca. Najpopulárnejšími patologickými javmi v Poľsku sú zneužívanie alkoholu, zneužívanie drog, kriminalita a iné patologické javy ako sexuálna deviácia, samovražda a prostitúcia.

Ekologické hrozby pochádzajú z nevhodného hospodárenia s prírodnými zdrojmi a nerozvážnych zmien v prírodnom prostredí. Prírode sa často pripisujú negatívne vplyvy prírodných síl, pričom netreba zabúdať, že práve človek sa môže svojím konaním stať nezávislým od pohrôm a katastrof. Dobré hospodárenie s finančnými prostriedkami a zabezpečenie investícií zabezpečujúcich osobnú a kolektívnu bezpečnosť môže človeka oslobodiť od negatívnych vplyvov prírodných síl. Na boj s negatívnymi účinkami prírodných síl sú vyčlenené pracovné skupiny pochádzajúce z vojenských síl na podporu

domácej kancelárie a správy. Vojenské sily sa takýchto akcií zúčastňujú len na podporu a ich operačné schopnosti nie sú výsledkom ani nie sú budované tak, aby eliminovali vplyvy pôsobenia prírodných síl.

Medzi hrozby uvedené v literatúre na túto tému patria demografické, geografické, technologické, ekonomické a sociokultúrne hrozby (Ficoń, 2007). Všetky uvedené zdroje spôsobujú – každý svojím spôsobom – degradáciu prírodného prostredia a tým ohrozujú život, zdravie a sociálne zabezpečenie ľudí. Rastúci počet ľudí obývajúcich územie Poľska, vrátane tých, ktorí prichádzajú ako prisťahovalci z autoritárskych a totalitných krajín, môže narušiť prirodzenú rovnováhu a samočistiace procesy prírody. Nesúlad medzi množstvom prírodných zdrojov nevyhnutných pre život človeka a skutočnými potrebami na určitom geografickom území je zasa vnímaný ako ekologická geografická hrozba. Táto situácia má dôsledky vo zvýšenom znečistení životného prostredia v lokalite, kde sa zdroje získavajú. Produkuje sa obrovské množstvo odpadu, s ktorým sa prírodné prostredie nedokáže vysporiadať.

Nebezpečné pre našu krajinu môžu byť aj ekologické sociokultúrne hrozby vyplývajúce z rýchleho civilizačného rozvoja pri súčasnom podinvestovaní ochrany prírodného prostredia. Najnebezpečnejšími javmi, ktoré znižujú ekologickú bezpečnosť, sú skleníkový efekt, poškodzovanie ozónovej vrstvy, kyslé dažde a smog. Za zmienku tiež stojí, že ekologické hrozby môžu predstavovať vážne nebezpečenstvo pre potravinové hospodárstvo a môžu spôsobiť vážne poškodenie telesného systému, dokonca viesť k úmrtiam.

Ekologické ohrozenia môžu byť spôsobené tak činnosťou človeka, ako aj prírodnými faktormi. Sú definované ako druh ohrozenia, ktoré môže predstavovať nebezpečenstvo pre živé tvory v dôsledku zmien v prírodnom prostredí. Uvedenú definíciu možno porovnať s inou, ktorá vychádza z pojmu ekologická katastrofa. Ekologická katastrofa je trvalé (prírodzene nezvratné) poškodenie alebo zničenie rozsiahleho územia prírodného prostredia, ktoré priamym alebo nepriamym spôsobom nepriaznivo ovplyvňuje zdravie a často aj život ľudí. Takéto udalosti môžu zahŕňať nasledujúce prírodné faktory (Jakubczak a Flis eds, 2006):

- nekontrolované využívanie prírodných zdrojov (klčovanie lesov, nadmerný lov zvierat, nehospodárna ťažba nerastov);
- hromadné znečistenie vôd, ovzdušia a pôdy;
- nedostatočné nakladanie s verejným, priemyselným a jadrovým odpadom;
- nebezpečná priemyselná technológia vedúca k zmenám v atmosfére (úbytok ozónovej vrstvy, globálne otepľovanie, nárast ultrafialového žiarenia);
- prírodné katastrofy a priemyselné narušenie vodných vzťahov v životnom prostredí (obrátenie toku rieky, nedostatok racionálneho lesného hospodárstva) vedúce k erózii pôdy, zosuvom pôdy a dezertifikácii;
- chaotická urbanizácia;
- jadrové skúšky a skúšky nových typov zbraní (napr. geofyzikálne, meteorologické).

Druhou skupinou ekologických hrozieb vyplývajúcich z ľudskej činnosti sú mimoriadne hrozby, ktorými môžu byť priemyselné katastrofy a veľké poruchy (napr. jadrová elektráreň v Černobyle v roku 1986), požiare v rafinériách ropy atď. Zdroje týchto

hrozieb sú nielen v Poľsku, ale aj odinakiaľ. Zvyčajne ohrozujú ľudský život a životné prostredie a predstavujú vážne nebezpečenstvo pre človeka na mnoho rokov. Tieto druhy ohrozenia sú veľmi nebezpečné, pretože sa vyskytujú náhle a spôsobujú okamžitú degradáciu prírodného prostredia a ohrozujú človeka a živé prírodné zdroje.

Na základe prezentovaných hrozieb môžeme hovoriť o globálnych výzvach, ktorým čelí školstvo. Vzdelanie sa stáva cenným „tovarom“ na trhu tovarov. Sociálna orientácia vo vzdelávaní sa mení. Diplom a dosiahnuté schopnosti sa stávajú žiadúcou hodnotou. Kontinuálne vzdelávanie preberá špecifickú úlohu vo svete dynamických zmien vo všetkých oblastiach života. Súvisí to na jednej strane s potrebami a vzdelanostnými aspiráciami jednotlivcov a na druhej strane s potrebami ekonomiky. Jeho konkurencieschopnosť a efektívnosť, úroveň a kvalita života jednotlivcov a blahobyt regiónov stále viac závisí okrem takých faktorov, akými sú práca, kapitál a pôda, aj od sveta moderných technológií a vyspelých komunikačných technológií, od ekonomických, technických znalostí a spoločenské vedy.

V modernom svete sú ľudia bez adekvátnych kompetencií, špecifického kultúrneho kapitálu, prístupu k informáciám alebo bez tzv. trhovej sily stále viac a viac postihnutí marginalizáciou spôsobenou nezamestnanosťou, neschopnosťou formulovať svoje záujmy, funkčnou negramotnosťou a inými spoločenskými javmi.

Bezpečnostné vzdelávanie má osobitný význam pri vytváraní vhodného prístupu a hodnôt, získavaní vedomostí a zručností pri predchádzaní hrozbám. Je dôležitou súčasťou didakticko-výchovného procesu a preventívnych akcií zameraných najmä na občiansku výchovu, komunikatívnu výchovu a prozdravotnú a ekologickú výchovu. Považuje sa aj za nenahraditeľný prvok vzdelávania a prípravy na prácu a život v moderných podmienkach. Najprv sa objavuje v rodine a neskôr sa neustále upravuje pod vplyvom masmédií, školy, rovesníckou skupina a seba vzdelávaním. Mnohé zmeny v obrannom povedomí ľudí sú spôsobené konkrétnymi vonkajšími aj vnútornými bezpečnostnými podmienkami. Významné sú aj všeobecné životné podmienky, úroveň politických, vojenských hrozieb, verejnej bezpečnosti, sociálnych hrozieb atď

Bezpečnostné vzdelávanie má dlhú históriu a vyvinulo sa z prípravy mladých ľudí na obranu pred vojenskými hrozbami. Aj keď sa bezpečnostné vzdelávanie a vzdelávanie k obrane často označujú, vzdelávanie k bezpečnosti je spojené s rozvojom povedomia, motivácie a správania v prípade hrozieb, ktoré majú oveľa širší rozsah. Bezpečnostná výchova je na jednej strane teoretický proces s takými faktormi, ako sú ľudia (učitelia, žiaci) a podstatné faktory (ciele, obsah, princípy výchovy, formy a metódy, didaktické prostriedky), na druhej strane spočíva v praktické činnosti rozvíjajúce bezpečnosť človeka – ovplyvňuje jeho postoje, hodnoty, vedomosti a zručnosti potrebné na predchádzanie hrozbám, zvládanie ich v rizikových situáciách a elimináciu ich účinkov. Vzdelávanie v oblasti bezpečnosti je tiež užitočné pri rozširovaní vedomostí. Jeho najjednoduchšia forma je zmyselná (prostredníctvom zraku, čuchu, sluchu a hmatu). Nasleduje mentálne poznanie (založené na konceptoch, úsudkoch a záveroch) a empirické poznanie prostredníctvom skúsenosti (konanie) (Smarzyński 1985).

Bezpečnostné vzdelávanie zahŕňa mnoho kognitívnych a empirických oblastí, ktoré boli často analyzované. Pozostáva z mnohých didakticko-výchovných procesov vrátane výchovy a vzdelávania a výchovy v širokom zmysle s cieľom pripraviť mladých ľudí a

dospelých na situácie ohrozujúce ich život a fungovanie štátu. Najdôležitejšími vymenovanými problémovými oblasťami (oblasťami výskumu) sú výzvy a hrozby, ako aj subjektívna a objektívna štruktúra bezpečnosti. Vo výskume bezpečnostného vzdelávania sa objavujú aj nové oblasti – medzi ktoré patrí okrem iného definovanie podstaty a oprávnenosti rešpektovania tolerancie človeka k riziku a neistote, rozvíjanie zručností narábania s vlastnými a cudzími emóciami, rozširovanie vízie muž zapletený a vystavený hrozbám. Bezpečnostné vzdelávanie je jedným zo spôsobov, ako bojovať proti rastúcej vlne nehôd, hrozieb a nízkej kultúry bezpečnosti. Zameriava sa na vytváranie a rozvíjanie pocitu osobnej zodpovednosti nielen za svoje zdravie a život, ale predovšetkým za zdravie iných ľudí, ako aj na to, aby si ľudia uvedomili a rozvíjali presvedčenie, že každý človek je zodpovedný a zodpovedný. má vplyv na stav bezpečnosti.

Bezpečnostné vzdelávanie má významnú úlohu v systéme prevencie následkov prírodných a technologických katastrof. Každá udalosť definovaná ako katastrofa – či už je to zemetrasenie alebo vážna nehoda v priemyselnom podniku – je spojená s veľkou záťažou pre dotknuté osoby. Jedinečné okolnosti a náhlosť udalostí spúšťajú súbor psychologických reakcií na úrovni fyziologickej (napr. zrýchlený tep, kŕče), kognitívnej (zníženie pozornosti, problémy v rozhodovaní), emocionálnej (hnev, strach, bezmocnosť) a behaviorálnej (vzrušenie, boj alebo útek). Potenciál bezpečnostného vzdelávania vo svojich osobnostných a štrukturálnych aspektoch má významné miesto v teórii aj praxi rôznych inštitúcií. Pri systematickom vykonávaní rôznymi typmi a metódami vzdelávania môže výrazne prispieť k rastu efektívneho prenosu poznatkov o bezpečnosti okrem iného v školách, na pracoviskách a v médiách, čo má veľký vplyv na prípravu mládeže. Ľudí a dospelých za racionálne správanie sa voči civilizačným, sociálnym a vojenským rizikám a za ich aktívnu účasť v obranných podnikoch vedených štátnou správou, územnou samosprávou a spoločenskými organizáciami.

Bezpečnostná výchova moderného človeka musí vychádzať zo všeobecných ľudských hodnôt, národných, sociálnych či osobných. Živá potreba brániť mier, chrániť životné prostredie a presadzovať niektoré zásady v živote. Hodnoty sú vždy neoddeliteľné od potrieb, ktoré sú jednou z najdôležitejších kategórií bezpečnostného vzdelávania. Potreby sú základnými motívmi konania na dosiahnutie želaných hodnôt, konkrétne pozitívne definovaných skutočných stavov vecí za určitých podmienok. Stupeň a rozsah ich naplnenia je základom existencie a rozvoja subjektu. Nie každá hodnota je žiaduca vzhľadom na schopnosti subjektu (nedostatok kúpnej sily) a jeho užitočnosť (hodnota vnímaná, ale neužitočná, nie nevyhnutná pre život, prežitie a rozvoj) pretože ak je hodnota vedomou a očakávanou vlastnosťou niečoho alebo niekoho, je potrebné ho zachovať. Tiež plodí pocit nedostatku túžby naplniť ho. Potreby sa môžu týkať materiálnych, sociálnych, kultúrnych, duchovných a intelektuálnych hodnôt, ktoré sú nevyhnutné pre fungovanie sociálnej skupiny a formalizovaných organizácií vytvorených ľuďmi.

Záver

Bezpečnostné vzdelávanie musí čeliť výzvam 21. storočia pričom, ako uvádza **Ivančík** (2021), musí prekonať tradičnú koncepciu vzdelávania v oblasti bezpečnosti zameranú na štát a nahradiť ju holistickejšími (celostnejšími, komplexnejšími,

viacdimenzionálnejšími) a modernejšími prístupmi k bezpečnosti, ktoré sa snažia analyzovať a riešiť predovšetkým nevojenské hrozby pre bezpečnosť ľudí a ktoré zahŕňajú kooperatívne, komplexné a kolektívne opatrenia zacielené na zaistenie bezpečnosti jednotlivca, skupiny, štátu i celého ľudstva. Dané možnosti Bezpečnostnej výchovy na vytváranie bezpečných oblastí pre existenciu človeka by sa mali neustále upravovať a prehodnocovať v meniacej sa realite a spoločnosti sa vyvíjať tak, aby sa dokázala v súlade s vyššie uvedeným neustále vzdelávať a tieto poznatky implementovať.

Nový model bezpečnostného vzdelávania si vyžaduje zmenu spôsobu vzdelávania a jeho základ „novú kultúru učenia“. Jeho podstatou by malo byť samostatné učenie sa ako výsledok vykonanej výskumnej činnosti. Moderný vzdelávací subjekt by sa mal stať vzdelávacou inštitúciou využívajúcou intelektuálny potenciál učiteľov, tútorov a študentov a umožniť efektívne učenie sa, skúmanie a pochopenie modernej reality.

Spôsob výučby a obsah musia byť prerobené. Podľa **M. Spitzera** dnes používané metódy vyučovania na väčšine škôl neumožňujú učenie sa v súlade s mozgom (Spitzer 2007). Internetová generácia sa učí inak ako ich rodičia. Rozhodujú sa rýchlejšie, sú otvorení inováciám, preferujú viacúlohové činnosti a majú dokonalú koordináciu očí a rúk.

Nie je opodstatnené považovať školu za jediné a najdôležitejšie miesto, kde deti a mládež získavajú základné vedomosti. Neformálne vzdelávanie prekvitá už viac ako desať rokov. Dôkazom je nespočetné množstvo projektov a tried kreatívne rozvíjajúcich vášne a záujmy detí. Vzdelanie je dôležitou sociálnou, ekonomickou a politickou investíciou. Vzdelanie a kompetentnosť ľudí sa stávajú najdôležitejšími hodnotami modernej civilizácie výpočtovej techniky a spoločnosti založenej na vedomostiach. Bezpečnostná výchova by mala byť nepretržitým procesom zameraným na možný mnohostranný rozvoj osobnosti a všeobecných intelektových schopností. Človek dosahuje svoju ľudskosť zdokonaľovaním svojej osobnosti rozširovaním vedomostí. Vedomosti, zručnosti a jeho morálne a duchovné hodnoty sú dôležité samy osebe a súvisia s realizáciou jeho potenciálu.

Väčší dôraz by sa mal klásť na rozvoj schopnosti mladých ľudí rozpoznať široké hrozby a nebezpečenstvá okolo nich. Potrebná je nová teória bezpečnostného vzdelávania a jeho metodika. Intuícia nestačí a procesy bezpečnostného vzdelávania by mali byť praxeologicky navrhnuté. Prvky výchovy zahŕňajúce morálny, kognitívny, emocionálny, operačný a podstatný prvok by mali byť definované. V rámci bezpečnostného vzdelávania by mal byť čas a priestor na rozvíjanie povedomia ľudí o možných teroristických útokoch, konfliktoch, vojnách. Vzdelávacie inštitúcie by sa mali zamerať na odovzdávanie solídnych poznatkov o rizikách súčasného sveta, rozvíjanie prístupu občianskej bdelosti, demonštrovanie širokého kontextu podmienok národnej a medzinárodnej bezpečnosti. V ľuďoch je potrebné rozvíjať povedomie o generickej a ideologickej pestrosti a odstraňovať postoje intolerancie a xenofóbie, rozvíjať kultúru mieru, ktorá je základom bezpečnosti človeka.

Zoznam bibliografických odkazov

- ARON, R., 1995. *Pokój i wojna między narodami (teoria)*. Wyd. Adama Smitha, Varšava.
- BARBER, B., 1997. *Džihad kontra McŚwiat*. Muza, Varšava.
- BOROWSKI, M. AND KŁOSOWSKA, E., 2010. *Alkoholizm jako rodzaj patologii społecznej*. Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły im. Pawła Włodkowica, Płock.
- CWALINA, W., 2001. Generacja Y- ponury mit czy obiecująca rzeczywistość. In T. Zasepa (ed.) *Internet – Fenomen społeczeństwa informacyjnego*. Wyd. Świętego Pawła, Lublin.
- CZUPRYŃSKI, A., (ed.) 2012. *Inżynieria bezpieczeństwa sił*. AON, Varšava.
- DOBROWOLSKI, P.A WRÓBEL, S., 1987. *Wprowadzenie do nauki o polityce*. Wyd. Krytyki Politycznej, Katowice.
- FICOŃ, K., 2007. *Inżynieria zarządzania kryzysowego, podejście systemowe*. Štúdio Bel, Varšava.
- GLOBAN-KLAS, T. A SIENKIEWICZ, P., 1999. *Spółeczeństwo informacyjne: szanse i zagrożenia*. Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Krakov.
- GROTIUS, H., 1957. *Právo vojny a mieru*. Vol. 1. Praha PWN,
- IVANČÍK, R. 2022. *Bezpečnosť. Teoreticko-metodologické východiská*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2022. 239 s.
- IVANČÍK, R. 2011. Fenomén zvaný globalizácia. In *Vojenské reflexie*, 2011, roč. 6, č. 1, s. 32-49.
- IVANČÍK, R. 2021. Prístupy vybraných teoretických škôl k bezpečnosti. In *Právo a bezpečnosť*, 2021, roč. 15, č. 2, s. 37-59.
- JAKUBCZAK, R. A FLIS, J. (eds), 2006. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*. Varšava: Bellona,
- LEM, S., 2000. *Świat na krawędzi*. Wyd. Literackie, Krakov.
- ŁUCZAK, W., 2005. Strategiczny przegląd obronny państwa. Zagrożenia – oczami ekspertów. In: *Raport Wojsko-Technika-Obronność*, 2005.
- MADEJ, M., 2007. *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varšava.
- OKOŃ, W., 2007. *Nowy słownik pedagogiczny*. Wyd. Akademickie „Żak“, Varšava.
- POSPISZYL, I., 2008. *Patologie społeczne*. PWN, Varšava.
- SIENKIEWICZ, P., 2004. *Wizje i model wojny informacyjnej*. AGH, Krakov.
- SMARZYŃSKI, H., 1985. *Podstawowe zagrożnienia dydaktyki szkoły wyższej*. PWN, Varšava-Kraków.
- SPITZER, M., 2007. *Jak uczy się mózg?* PWN, Varšava.
- TOFFER, A. A TOFFER, H., 1997. *Wojna i antywojna*. Wyd. Literackie, Varšava.

KLIMATICKÉ VOJNY AKO NOVÁ HROZBA V MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOCH

CLIMATE WARS AS A NEW THREAT IN INTERNATIONAL RELATIONS

Róbert Király*

ABSTRAKT

Dôsledky klimatických zmien zažívame čoraz častejšie. Strata biologickej rozmanitosti, suchá, extrémne počasie, roztápanie ľadovcov či v neposlednom rade degradácia pôdy, spôsobujú čoraz náročnejšie podmienky pre život obyvateľov Zeme. Kým v minulosti boli prejavy klimatických zmien situované v oblasti Afriky, Južnej Ameriky či južnej Ázie, dnes dôsledky tohto fenoménu pociťujú aj severnejšie časti planéty. Keď nedôjde k aplikácii mitigačno-adaptačných opatrení, tak budeme svedkami ešte častejších vnútroštátnych i medzinárodných sporov. Príspevok sa preto zaoberá fenoménom klimatických vojen ako novej hrozby v medzinárodných vzťahoch. Prostredníctvom deskriptívnej a analytickej metódy poukazujeme na vážnosť problému, pričom využitím komparatívnej metódy vyhodnocujeme úroveň emisií CO₂ štátov G7 od roku 2000 po súčasnosť. Cez takto získané dáta zisťujeme, do akej miery najvyspelejšie ekonomiky sveta prijali opatrenia na spomalenie klimatických zmien.

Kľúčové slová: klimatické zmeny, vojna, emisie, skleníkové plyny

Úvod

Klimatická kríza zasiahne/zasahuje aj našu generáciu. Obrovské ekologické a sociálno-politické dôsledky tejto globálnej krízy môžu spôsobiť zmeny režimov, občianske vojny či v neposlednom rade medzinárodné konflikty diplomatického a vojenského charakteru. V predkladanom príspevku sa preto venujeme antropologickému pôvodu a dôsledkom súčasných klimatických zmien s presahom na riziko vypuknutia vojenského sporu. Zameriavame sa aj na to, akým spôsobom pristupujú štáty združené v zoskupení G7 k znižovaniu emisií oxidu uhličitého od roku 2000 po rok 2020, čo väčšina vedcov i OSN považuje za najdôležitejší nástroj na boj proti klimatickej kríze. Cieľom príspevku je tak argumentačne zdôvodniť nebezpečenstvo klimatickej zmeny v medziach potenciálnej krízy v medzinárodných vzťahoch a prostredníctvom analytickej/komparatívnej metódy vyhodnotiť boj proti tomuto globálnemu fenoménu z pohľadu najvyspelejších ekonomík sveta – G7.

1 Antropologický pôvod klimatickej krízy

Klimatické zmeny patria už niekoľko desaťročí medzi vážnu hrozbu, ktorá ohrozuje celú planétu Zem. Mnohé vedecké inštitúcie, politickí predstavitelia i osobnosti verejného života už vyše 50 rokov upozorňujú na neudržateľnosť ľudského správania sa voči našej

* PhDr. Róbert Király, Inštitút politológie FF PU v Prešove, ul. 17. novembra 6600/01, 080 01 Prešov, robert.kiraly@smail.unipo.sk

planéte, pričom zdôrazňujú predovšetkým problém emisií skleníkových plynov. Zemská klíma však nie je statická, resp. nemenná. Počas histórie Zeme sa cyklicky menila, čo spôsobovalo radikálne zmeny počasia sprevádzané masívnym úhynom živočíšnych a rastlinných druhov. Príroda však mala zväčša dostatok času adaptovať sa a zachovať aspoň časť biodiverzity. Súčasná zmena klímy však prebieha tak rýchlo, že prípadná adaptácia nielen živočíchov a rastlín, ale aj samotného človeka, je často spochybňovaná. Za východzí bod problematiky pritom môžeme označiť tzv. Veľkú priemyselnú revolúciu, ktorá spolu s prudkým rastom životnej úrovne a kapitálu priniesla aj prudké zhoršenie stavu životného prostredia i samotnej klímy. Emisie skleníkových plynov ako oxid uhličitý, metán či oxid dusný spôsobili/spôsobujú vysoko negatívne dopady, ktoré každoročne pociťujeme aj v krajinách mierneho klimatického pásma.

Antropologický pôvod aktuálnej klimatickej zmeny je dnes všeobecným vedeckým konsenzom, ktorý si dovoľuje spochybníť len málokto. Systematicky spracované dáta totiž priniesli jednoznačný súvis medzi klimatickými zmenami a emisiami skleníkových plynov, ktoré sú zväčša produktom trvalo neudržateľnej ľudskej činnosti. Profesor **M. Lapin** (2009) uvádza, že príčina aktuálnej klimatickej krízy je predovšetkým v koncentrácii skleníkových plynov v atmosfére, pričom od roku 1750 táto koncentrácia začala stúpať, a to najmä kvôli emisiám oxidu uhličitého a metánu. Dáta pritom ukazujú, že za posledných 50 rokov táto koncentrácia veľmi rýchlo stúpa, čo priamo úmerne spôsobuje ešte väčšie problémy našej atmosféry v súvislosti s jej zahrievaním.

S týmto konštatovaním súhlasí aj americký filantrop **B. Gates**, ktorý sa už niekoľko rokov venuje aj problematike klimatickej krízy: „*Dôvod, prečo sa potrebujeme dostať na nulu, je prostý. Skleníkové plyny zachytávajú teplo, čím spôsobujú stúpanie povrchovej teploty Zeme. Čím viac plynov je v atmosfére, tým vyššie stúpa teplota. A keď už sa skleníkové plyny dostanú do atmosféry, zostávajú v nej veľmi dlho; zhruba pätina oxidu uhličitého vypusteného dnes bude v atmosfére aj o desaťtisíc rokov*“ (Gates, 2021, s. 23).

To ale neznamená, že by sme nemali nič robiť. Aj keď s niektorými dôsledkami tohto fenoménu sa musíme vysporiadať, slovami **Van Jonesa** (2011) staneme sa survivalistami, niektorým dôsledkom môžeme predísť a zmierniť tak ekonomické, zdravotné, politické a v neposlednom rade prírodné škody. Čím viac emisií skleníkových plynov totiž vypustíme, tým bude planéta teplejšia, čo sa automaticky odrazí v celom rade katastrofálnych dopadov na celú Zem. Nehovoriac o ďalšom nebezpečnom skleníkovom plyne, ktorým je vodná para. Ako uvádza **J. Filo** prostredníctvom vysvetlenia tzv. mechanizmu spätnej väzby: „*Skleníkovým plynom, navyše veľmi efektívnym, je aj obyčajná vodná para. Ako sa zem vinou emisií oxidu uhličitého postupne otepluje, do atmosféry sa dostáva čoraz viac vodnej pary, ktorá pôsobí ako skleníkový plyn a otepľovanie ešte viac urýchľuje*“ (Filo, 2021, s. 50).

2 Sociálno-politické dôsledky klimatickej krízy

Antropologický pôvod aktuálnej klimatickej krízy a nečinnosť/nedostatočná činnosť ľudstva odvrátiť blížiacu sa katastrofu nás stavia ako živočíšny druh do pozície, kedy môžeme zničiť samých seba. To by bolo nepochybne unikátom v histórii života našej planéty. Negatívne dôsledky otepľovania Zeme sú pritom veľmi rôznorodé, čím ovplyvnia fungovanie

celej našej civilizácie. Slovenský environmentálny filozof **R. Sťahel** v tejto súvislosti varuje pred destabilizáciou kľúčových celoplanetárnych systémov, čo by spôsobilo nevratné environmentálne zmeny: „*súčasný rozsah a rýchlosť vymierania rastlinných a živočíšnych druhov spôsobený klimatickými zmenami, odlesňovaním a celkovým znečistením životného prostredia je považovaný za šieste masové vymieranie druhov*“ (Sťahel, 2016, s. 116-117).

Hrozbu navyše predstavujú aj tzv. kaskády, ktoré sú fúziou rôznorodých katastrofických udalostí, hraničných bodov a mechanizmov spätnej väzby, čo sťažuje našu survivalistickú pozíciu v tejto kríze. Dynamické dôsledky klimatickej krízy totiž spôsobujú prehĺbenie náročnosti adaptácie (Filo, 2021).

Zložitosť tejto krízy v kombinácii s komplikovanosťou predstaviť si reálne dopady neriešenia klimatickej zmeny v budúcnosti je podľa nášho názoru jedným z významných faktorov nedostatočnej činnosti ľudstva v tejto oblasti. Sociálno-politické dopady klimatickej krízy sú pritom už známe, ba ako ľudstvo máme možnosť sledovať ich v reálnom čase. Spomenúť môžeme nasledovné:

1. Nárast hladiny morí a oceánov – tento dôsledok predstavuje nebezpečenstvo nielen pre ostrovné krajiny (ako napr. Maldivy), ale aj pre pobrežné veľkomestá ako New York, Šanghaj, ba aj celé Holandsko.
2. Nedostatok vody – právo na život znamená chrániť vodu. Bez tejto životodarnej tekutiny nebude (nielen) ľudstvo schopné prežiť. Klimatické zmeny v kombinácii so znečistením pritom spôsobujú krízu vodných zdrojov tak z kvantitatívneho, ako aj kvalitatívneho hľadiska.
3. Nedostatok potravín – globálne otepľovanie spôsobí prehĺbenie problematiky dezertifikácie i degradácie ornice, čo bude predstavovať vážny problém pre zásobovanie potravinami. Navyše okysľovanie oceánov v kombinácii s neudržateľným rybolovom spôsobuje vymieranie podvodnej fauny a flóry. To povedie k ešte väčšiemu prehĺbeniu potravinovej krízy.
4. Rozšírenie chorôb – rozšírenie choroboplodných zárodkov môže mať hneď niekoľko dôvodov. Prvým je roztápanie permafrostu v dôsledku čoho sa môže dostať do vonkajšieho prostredia patogén, ktorý bol „uväznený“ v ľade niekoľko stáročí. Spomenúť môžeme napríklad rozšírenie antraxu v ruskej Sibíri v roku 2016. Druhý dôvod spočíva v rozšírení tropického hmyzu (ako prenášača chorôb/parazitov) aj na územiach, kde sa v dôsledku mierneho klimatického pásma nevyskytoval. Tretím dôvodom je z nášho pohľadu možnosť rozšírenia chorôb z dôvodu masovej klimatickej migrácie, kde utečenci nevedomky môžu byť potenciálnymi prenášačmi tropických ochorení (Demiger, 2016).
5. Extrémne meteorologické javy – klimatická kríza spôsobí aj extrémne prejavy počasia. Už dnes môžeme badať výskyt mnohých prírodných katastrof, ktoré sa pripisujú práve klimatickej zmene. Zrejme najznámejším a najaktuálnejším príkladom tohto dôsledku boli tohtoročné masívne záplavy v Pakistane, ktoré spôsobili obrovské škody na majetku a životoch miestneho obyvateľstva. Generálny tajomník OSN **A. Guterres** situáciu okomentoval nasledovne: „*Videl som vo svete veľa humanitárnych katastrof, ale nikdy som nevidel klimatický masaker takéhoto rozsahu. [...] Jednoducho nemám*

slová na to, čo som dnes videl“ (Ešte, 2022). Príklady extrémneho sucha, búrok, záplav, nárazového vetra ba aj tornád však poznáme už aj z Európy.

6. Klimatická migrácia – vyššie zmienené dôsledky klimatických zmien pritom môžeme považovať aj za čiastkové dôvody na vypuknutie klimaticko-utečeneckej krízy. Tá má z nášho pohľadu celkovo 3 roviny. Prvou je migrácia v rámci štátu. Ľudia odchádzajú napríklad z vidieka do miest, nakoľko vo vidieckych oblastiach (najmä v teplejších zónach) je problém s produkciou potravín. Koniec koncov aj občianska vojna v Sýrii mala podľa niektorých odborníkov počiatok práve v klimatickej kríze. Druhou rovinou je migrácia v rámci kontinentu. Mnohí, predovšetkým chudobnejší, ľudia nebudú môcť cestovať tisíce kilometrov, a tak skončia v najbližšom štáte, ktorý bude zvládať klimatickú i utečeneckú krízu najlepšie. Poslednou rovinou je klimatická migrácia naprieč kontinentmi/svetadielmi, kde je riziko predovšetkým na úseku Afrika – Európa či Južná/Stredná Amerika – Severná Amerika (Horák, 2015).
7. Zmena politických režimov – vyššie zmienené dôsledky, popr. ich kombinácia, môžu v konečnom dôsledku viesť aj k politickej nestabilite. Prehlbujúce sa sociálno-ekonomické problémy spojené s nedostatkom základných životných potrieb (voda, jedlo), migračnou krízou či zdravotnými problémami v súvislosti s rozšírením chorôb môžu podľa nášho názoru viesť k radikalizácii obyvateľstva, čo sa priamo odrazí aj vo voľbách. Aktuálne/nedávne príklady migračnej krízy, pandémie ochorenia COVID-19, energetickej, inflačnej či bezpečnostnej krízy nám ukazujú, že aj tradične silné demokratické štáty sa musia vysporiadať s nástupom autoritatívno-populistických politických subjektov, ktoré predstavujú reálnu hrozbu pre občianske slobody a ľudské práva.

Samostatným dôsledkom klimatickej krízy sú však aj vojenské konflikty, ktoré sú jedným z objektov nášho skúmania v tomto príspevku. Vyššie zmienené sociálno-politické dôsledky klimatických zmien totiž môžu prispieť až k vypuknutiu či už diplomatických, alebo otvorených vojenských sporov. Z nášho pohľadu môžeme na fenomén tzv. klimatických vojen nazerať trojakým spôsobom. Prvým z nich je potenciálne vypuknutie vojen vo vnútri postihnutého štátu. Na začiatku tejto časti práce sa tak dostávame do roviny občianskej vojny. História nám ukázala, že sociálne dôsledky neraz viedli k ozbrojenej revolúcii či rovno k občianskej vojne. Dôsledky klimatickej zmeny pritom môžu na agresivitu/nespokojnosť ľudí vplývať dvojako:

- a) Dnes je aj mimo psychologických kruhov všeobecne známe, že vysoké teploty negatívne ovplyvňujú aj naše duševné zdravie. Horúčavy a suchá prehlbujú u mnohých ľudí pocit agresivity i úzkosti. Do popredia sa pritom dostávajú aj nové psychologické problémy, akými sú klimatická úzkosť či ekologický žiaľ (Koleničová, 2022)
- b) Neriešenie sociálnych dôsledkov klimatickej krízy povedie k ešte väčšej eskalácii nespokojnosti, nedôvery a agresivity občanov, čo v konečnom dôsledku môže vyústiť až do pouličných nepokojov s presahom potenciálneho vzniku občianskej vojny tak, ako tomu bolo v Sýrii.

Problémom pri klimatickej kríze však je, že ani revolúcia či občianska vojna nemusí uspokojiť dopyt ľudí po vyriešení tohto problému. Aj keď môžeme zmierniť sociálne dopady v postihnutom štáte, tak to bude len v rovine „symptomatickej liečby.“ Nakoľko ide o globálny problém, žiadny štát na svete nebude schopný samostatne čeliť a vyriešiť klimatickú krízu sám. Summa summarum kombinácia psychických problémov a neriešených sociálnych dôsledkov klimatickej krízy môžu byť významným spúšťačom radikalizácie obyvateľstva s presahom na možnosť revolúcie a občianskej vojny.

Druhým pohľadom je konflikt medzi jednotlivými štátmi. V tomto kontexte môžeme pojednávať najmä v rovine konfliktov o zdroje, akými môžu byť ornica a najmä voda. V súčasnosti vo svete evidujeme niekoľko konfliktov, kde predmetom sváru je najmä voda. Ako sme uviedli v predchádzajúcej časti príspevku, vodné zdroje sa v dôsledku znečistenia a narušenia malého i veľkého hydrologického cyklu znehodnocujú a strácajú pred očami. Ak nedôjde k zlepšeniu tohto stavu, tak podľa nášho názoru budú existujúce konflikty eskalovať pričom zároveň budú vznikať nové. Aktuálne môžeme spomenúť napríklad diplomatický spor medzi Etiópiou, Sudánom a Egyptom o Modrý Níl; spor medzi Kirgizskom a Tadžikistanom o rieku Isfara; spor medzi Indiou a Pakistanom o Kašmír; spor medzi Indiou a Čínou o oblasť Tibetu; spor medzi Izraelom a Sýriou o Golanské výšiny; spor medzi Izraelom a Jordánskom o rieku Jordán či v neposlednom rade spor medzi Tureckom a Irakom o rieky Tigris a Eufrat. Americký expert na vodu **Ch. Iceland** takisto varuje, že množstvo sporov o vodu bude narastať práve v dôsledku klimatickej zmeny (Vítková, 2020).

Posledným pohľadom môže byť vypuknutie medzikontinentálnych sporov, resp. blokov štátov/aliancií. Ak naprieč celou Afrikou prepuknú dôsledky klimatických zmien naplno, bude v ich záujme spojiť sa a riešiť sociálne, ekologické, zdravotné i bezpečnostné problémy celého svetadiela. Aj keď je tento scenár hypotetický, štáty združené napr. v Šanghajskej organizácii spolupráce či Africkej únii; skupina štátov AKT a pod. môžu využiť svoj spoločný záujem vychádzajúci aj z pudu sebazáchovy a vyvíjať tak nátlak na Európsku úniu či Severnú Ameriku, ktoré sú dôsledkami klimatickej krízy postihnuté najmenej.

3 Klimatická kríza a zoskupenie štátov G7

Ak ľudstvo plánuje bojovať proti klimatickej kríze a jej dôsledkom, tak musí v prvom rade znížiť emisie skleníkových plynov, najmä oxidu uhličitého. Ide o stratégiu, ktorá bola/je súčasťou mnohých nadnárodných paktov, akými boli/sú Kjótsky protokol, Parížska klimatická dohoda či Európsky ekologický dohovor. Aj napriek prijatiu mnohých cieľov a vyhlásení zo samitov COP, sľúbené zostalo zväčša nenaplnené a emisie skleníkových plynov aj naďalej globálne rastú, aj keď došlo k ich obmedzeniu v dôsledku reštriktívnych opatrení počas pandémie COVID-19. V nasledujúcich tabuľkách č. 1 a č. 2 sa pozrieme na to, akým spôsobom pristúpili k znižovaniu emisií CO₂ najvyspelejšie ekonomiky sveta združené v zoskupení G7.

Tabuľka č. 1 Množstvo emisií CO₂ per capita v krajinách G7*

Štát	Emisie CO ₂ za rok 2000	Emisie CO ₂ za rok 2005	Emisie CO ₂ za rok 2010	Emisie CO ₂ za rok 2015	Emisie CO ₂ za rok 2020
Kanada	18,52	17,90	16,36	15,91	14,20
Francúzsko	6,88	6,80	5,99	5,12	4,24
Nemecko	11,05	10,62	9,77	9,73	7,69
Taliansko	8,30	8,62	7,35	5,96	5,02
Veľká Británia	9,63	9,45	8,06	6,41	4,85
USA	21,34	20,80	18,37	16,74	14,24
Japonsko	9,91	10,06	9,45	9,56	8,15

Zdroj: ourworldindata.com.

**Údaje o emisiách CO₂ sú uvádzané v tonách*

Tabuľka č. 2 Priemerné množstvo emisií CO₂ v krajinách G7**

Štát	Emisie CO ₂ za rok 2000	Emisie CO ₂ za rok 2005	Emisie CO ₂ za rok 2010	Emisie CO ₂ za rok 2015	Emisie CO ₂ za rok 2020
Kanada	566,55	575,85	558,80	573,06	535,82
Francúzsko	405,90	415,52	376,58	329,91	276,63
Nemecko	899,85	866,70	832,95	795,61	644,31
Taliansko	470, 49	502,26	436,15	361,30	303,82
Veľká Británia	567,59	569,96	511,63	422,34	329,58
USA	6,01	6,13	5,68	5,37	4,71
Japonsko	1,26	1,29	1,21	1,22	1,03

Zdroj: ourworldindata.com.

***Údaje o emisiách CO₂ sú v prípade USA a Japonska uvedené v miliardách ton.*

Pri Kanade, Francúzsku, Nemecku, Taliansku a Veľkej Británii ide o milióny ton.

Z dát uvedených v tabuľke č. 1 vyplýva, že najvyšší podiel emisií CO₂ per capita majú v súčasnosti Spojené štáty. Je dôležité však podotknúť, že emisie sa od roku 2000 kontinuálne znižovali. Predmetné zníženie môžeme badať aj u Francúzska, Nemecka a Veľkej Británie. Kolísavý charakter emisií majú Taliani a Japonci. Pri pohľade na tabuľku č. 2 však môžeme badať menšie zmeny. Na prvom mieste však ostávajú USA. Zmeny nastávajú ale na ďalších pozíciách. Druhý najväčší znečisťovateľ z hľadiska priemerných emisií CO₂ sú Japonci, ktorí tak vystriedali Kanadu. Nie je prekvapením, že v oboch meraných dátach vykázal koronavírusový rok 2020 najnižšie emisie. Skúmaná skupina krajín G7 tak na jednej strane síce vykazuje zníženie emisií v komparácii so začiatkom milénia, avšak odborníci poukazujú na nedostatočnú rýchlosť ich znižovania.

Navyše je potrebné dávať si pozor na skreslené údaje z pandemického roka 2020, ktorý nebol výsledkom systematických klimatických, ale proticovidových opatrení, čo konštatuje aj výkonný riaditeľ Medzinárodnej energetickej agentúry **F. Birol**: „Vidíme, že

hospodárske zotavovanie sa z pandemickej krízy nie je pre našu klímu vôbec udržateľné. [...] Pokiaľ sa vlády štátov z celého sveta rýchlo nerozhodnú začať so znižovaním emisií, je pravdepodobné, že v roku 2022 budeme čeliť ešte horšej environmentálnej situácii“ (Garaiová, 2021). Na komplexné dáta si však budeme musieť ešte počkať.

Záver

Klimatická kríza sa pandemiou koronavírusu, energeticko-inflačnou krízou a vojnou na Ukrajine nevyriešila. Aj keď rozumieme potrebe prioritného riešenia akútnych problémov, tak od roku 2020 nanešťastie môžeme badať „odsunutie“ problematiky klimatických zmien na „vedľajšiu koľaj.“ O tom, že aktuálne opatrenia sú nedostatočné, dokazuje aj najnovšia správa OSN ktorá uvádza, že „*súčasnú klimatickú záväzky krajín ani zďaleka neobmedzia nárast globálnej teploty na 1,5 stupňa Celzia a planétu už aj tak nivočenú záplavami, vlnami horúčav a búrkami privedú ku katastrofickému otepleniu*“ (Šéf, 2022).

K prijatiu radikálnejších opatrení bráni okrem iného aj fenomén tzv. greenwashing-u, ktorý neovplyvňuje len konanie politikov a firiem, ale aj bežných občanov. Dáta sú však neúprosné. Ciele Parížskej klimatickej dohody sú už nedosiahnuteľné, pričom je otázna aj úspešnosť Európskeho ekologického dohovoru vzhľadom na množstvo kríz, ktoré sužujú naše integračné spoločenstvo a jeho blízke okolie. Problémom klimatickej krízy v kontexte medzinárodných vzťahov pritom nie je len riziko vypuknutia ozbrojeného/diplomatického konfliktu, ale aj nevymáhateľnosť prijatých opatrení, nakoľko v súčasnosti svet nedisponuje sankčným mechanizmom na potrestanie ekocídy. Súhlasíme tak s konštatovaním **H. Welzera**, ktorý uvádza: „*Momentálne sa však medzinárodné dohody v oblasti životného prostredia obmedzujú na dobrovoľné záväzky, ktorých porušenie sa zvonku nedá sankcionovať*“ (Welzer, 2022, s. 248).

Ostáva nám dúfať, že medzinárodné spoločenstvo nebude čakať s prijatím a vymáhaním konkrétnych opatrení až do chvíle, kedy už budú katastrofické scenáre klimatickej krízy naplno súčasťou našich každodenných životov. Skupiny štátov G7 aj napriek svojej snahe znižovania emisií oxidu uhličitého potrebujú ďalších silných spojencov v boji proti problematike, ktorá v priamom prenose mení celú našu planétu a civilizáciu.

Zoznam bibliografických odkazov

DEMIGER, M., 2016. *Tridsaťstupňové teploty na Sibíri prebrali k životu antrax, zatiaľ zomrel jeden chlapec* [online]. Denník N. [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/526844/tridsatstupnove-teploty-na-sibiri-prebrali-k-zivotu-antrax-zatial-zomrel-jeden-chlapec/>>

Ešte nikdy som nevidel taký klimatický masaker ako v Pakistane, vyhlásil šéf OSN. [online]. SME. [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://svet.sme.sk/c/23005750/este-nikdy-som-nevidel-taky-klimaticky-masaker-ako-v-pakistane-vyhlasil-sef-osn.html>>

FILO, J., 2021. *Naša klimatická zmena. Sprievodca pre tých, ktorí sa nechcú len prizerať*. Bratislava: Petit Press a.s., 2021. 176 s. ISBN 978-80-559-0723-9.

- GARAIOVÁ, K., 2021. *Pandémia životnému prostrediu pomohla. Obnova ekonomík úspechy zmaže* [online]. Aktuality.sk [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/893331/pandemia-obnova-ekonomik-zivotne-prostredie/>>
- GATES, B., 2021. *Ako sa vyhnúť klimatickej katastrofe*. Bratislava: IKAR a.s., 2021. 251 s. ISBN 978-80-551-7819-6.
- HORÁK, O., 2015. *Globálne otepľovanie prispelo k spusteniu občianskej vojny v Sýrii*. [online]. Denník N. [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/62255/globalne-oteplovanie-prispelo-k-spusteniu-obcianskej-vojny-v-syrii/>>
- JONES, V., 2011. *Zelená ekonomika. Jedno riešenie pro dva nejpálčivější problémy naší doby*. Praha: Vyšehrad., 2011. 224 s., ISBN 978-80-7429-032-9.
- KOLENIČOVÁ, D., 2022. *Ako ovplyvňuje teplo duševné zdravie? Narastajú pocity úzkosti aj agresie* [online]. SME. [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://primar.sme.sk/c/22966497/ako-ovplyvnuje-teplo-dusevne-zdravie-narastaju-pocity-uzkosti-aj-agresia.html>>
- LAPIN, M., 2009. *Globálne otepľovanie a klimatická zmena vo svete. Čo rozumieme pod pojmom klimatická zmena?* [online]. MINV SR [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?Klimaticka_zmena&subor=202671>
- RITCHIE, H.; ROSER, M; ROSADO, P., 2022. *CO2 and Greenhouse Gas Emissions* [online]. OurWorldInData [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions#co2-and-greenhouse-gas-emissions-country-profiles>>
- SŤAHEL, R. – SUŠA, O. 2016. *Environmentální devastace a sociální destrukce*. Praha: FILOSOFIA., 2016. 258 s., ISBN 978-80-7007-452-7.
- Šéf OSN považuje globálne klimatické záväzky za žalosťne nedostatočné, 2022. [online]. TASR [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/zahranicie/sef-osn-povazuje-globalne-klimatick/670310-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=undefined>
- VÍTKOVÁ, K., 2020. *Konfliktů o vodu přibude. Lidé budou bojovat o život, varuje přední americký expert* [online]. Zpravy.cz. [cit. 29.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/konfliktu-o-vodu-pribude-varuje-americky-expert/r~c548df1e907211ea842f0cc47ab5f122/>>
- WELZER, H., 2022. *Klimatické vojny. Pre čo sa budeme zabíjať v 21. storočí*, Bratislava: Premedia, 2022. 241 s., ISBN 978-80-8242-057-2.

BRANDING AKO VÝZNAMNÝ ELEMENT MÄKKEJ MOCI

BRANDING AS AN IMPORTANT ELEMENT OF SOFT POWER

Kvasnová Klára*

ABSTRAKT

V súčasných podmienkach sveta, ktorý sa rýchlo mení a vplyvom silnej globalizácie sa pôsobením viacerých faktorov "nation branding" stal jeden z nevyhnutných nástrojov pre diverzifikáciu štátov. Príspevok skúma tento koncept vo vzťahu mäkkej moci, verejnej diplomacie a marketingu. Nyeho poňatie mäkkej moci je založené na predpoklade, že existuje spojenie medzi atraktivitou a schopnosťou ovplyvňovať ostatných na medzinárodnej sfére. Verejná diplomacia umožňuje štátom komunikovať so zahraničnou verejnosťou kde integruje a sleduje ekonomickú politiku, kultúru a ich ciele. Mäkká moc a verejná diplomacia sa navzájom dopĺňujú a dnešní vedci a odborníci v marketingovej sfére vnímajú že verejná diplomacia sa stala plne integrovanou časťou nation brandingu. Táto práca analyzuje štát ako značku (brand), kde predmet produktu sa stavajú verejná diplomacia, cestovný ruch – talent, export a FDI (foreign direct investment).

Kľúčové slová: mäkká moc, verejná diplomacia, nation branding, marketing

Úvod

Sila, moc (Power) na základe anglického slovníka *Collins English Dictionary* (2003) pojem „moc“ má nasledovný význam; schopnosť niečo urobiť, zmeniť; politická, sociálna alebo finančná sila, resp. vplyv; kontrola alebo nadvláda, pozícia nadvlády. **Fan** vo svojej práci uvádza že nato aby mal človek moc a silu stačí mať jeden z týchto atribútov alebo ich kombináciu; status, autoritu, reputáciu, peniaze, vedomosti a krásu (Fan, 2008).

Morgenthau v roku 1967 uviedol deväť elementov v ktorých spočíva moc štátu, jednou z nich je charakter štátu, národná morálka, kvalita diplomacie a kvality vlády ktoré sú veľmi úzko prepojené s nehmateľnou mocou, t.j. mäkkou mocou. Taktiež **Carr** v roku 1964 tvrdil že moc nad názorom nie je pre politické účely menej dôležitá ako armáda alebo ekonomická sila, preto vždy boli vo veľmi úzkej spojitosti (Fan, 2008).

Mäkká moc sa stala neodmysliteľným nástrojom 21. storočia a taktiež jednou z hlavných tém politologických výskumov a odborných debát. Mäkká moc nemá hlboko zakorenenú históriu ale napriek tomu sa stáva čoraz viac dôležitejšou pri analýze medzinárodných vzťahov.

K nárastu popularity mäkkej moci prispeli nástup USA do pozície globálneho lídra po konci studenej vojny, a taktiež rast Číny na medzinárodnej scéne na začiatku 21. storočia (Dvorský, 2022). Americký politológ a profesor **Joseph S. Nye** opísal „mäkkú moc“ ako schopnosť osloviť a presvedčiť ostatných využitím atraktivity kultúra t.j. kultúrnej diplomacie, politických ideálov a zahraničnej politiky štátu. Pokiaľ čo sa tvrdá moc operia

*Mgr. Kvasnová Klára, klarisakvasnova@gmail.com

o ekonomické a vojenskej zdroje, mäkká moc spolupracuje s takmer nehmateľnou dimenziou moci. Definícia mäkkej moci je „schopnosť formovať preferencie druhých“ (Nye, 2004). Takmer 2500 rokov dozadu čínsky vojenský stratég **Sun Tse**, tvrdil že vyhral vojnu bez boja. Podobne ako čínsky filozof **Confúcius** (551- 479KR) veril že vládca by mal vyhrať vernosťou a cnosťou (mäkká moc) svojho ľudstva a nie násilím (tvrdou mocou) (Fan,2008). Mať možnosť prosperovať takouto vlohou, štát musí zhodnotiť level svojej atraktívnosti. **Nye (2004)** taktiež uvádza, že krajiny môžu získať požadované výstupy vo svetovej politike, pretože dosiahli to že ostatné krajiny by ich chceli nasledovať, prikláňajú sa k ich hodnotám, snažia sa napodobňovať ich príklad, aspirujú na ich úroveň prosperity a otvorenosti. V tomto dôsledku je dôležité nastoľovať agendu vo svetovej politike a snažiť sa byť príťažlivý, ako sa usilovať o presadenie zmien pomocou vojenských alebo ekonomických nátlakových pomôcok. Toto stanovisko moci – dosiahnuť to, aby druhí chceli, to čo chcete vy – nazýva **Joseph S. Nye** mäkkou mocou (Nye,2002).

Mäkká moc má tendenciu byť v úzkom vzťahu s propagáciou, **Joseph S. Nye** nesúhlasí s propagandou a zástava si názoru že nie je účinná. Propaganda v tomto kontexte môže šíriť nepravdivé informácie, využívanie na popodkopávanie demokratických politických režimov.

Joseph S. Nye tvrdí že ak myšlienky sa dajú zneužiť ako nástroj na informačnú vojnu, ak sa využívajú na vytváranie konfliktov, tak to spadá pod plášť tvrdej moci, alebo príp. ostrej moci (sharp power). Rozhodujúcim aspektom ako rozlíšiť mäkkú moc od tvrdej moci je otvorenosť. To znamená že ak aktér medzinárodných vzťahov v tajnosti rozširuje informácie pod hlavičkou inej organizácie, tak používa nástroje ostrej moci, ale ak ich rozširuje v svojom mene tak je to mäkká moc. Z akéhokolvek hľadiska môžem tvrdiť že ostrá moc je mocou ktorá disponuje silou ovplyvňovať a kontrolovať existujúce naratívy (Nye,2018).

J.Nye stanovil vo svojom diele z roku 1990 „Bound to Lead: The Changing Nature of American Power“ ako zdroje mäkkej moci „*kultúru, ideológiu a medzinárodné inštitúcie*“, v upravenej verzii (SoftPower: The Means to Success in WorldPolitics) z roku 2004 upresňuje tri primárne zdroje mäkkej moci: politicko-ideologické hodnoty (ak sú smerodajné pre správanie doma i v zahraničí), zahraničná politika (ak je legitímna a morálne odôvodnená) a kultúra.

Nye (2001) tvrdí že mäkká moc a tvrdá moc sa musia vzájomne posilňovať. Nato aby mäkká moc bola akceptovaná je nevyhnutná kredibilita tvrdej moci. Metódy ako odstrašenie, odhodlanie a ubezpečovanie o využívaní politik vychádzajúcich z tvrdej moci pri dosahovaní legitímnych cieľov, akými môžu byť napr. humanitné zásahy alebo zásahy v záujme protekcie všeobecne zdieľaných fundamentálnych hodnôt, môžu byť v skutočnosti dôležitými zdrojmi mäkkej moci. Nevyhnutné je dobre disponovať dizajnovými stratégiami a zručným líderstvom v záujme premeny mocenských zdrojov do adekvátneho vplyvu (Nye, 2011). Takzvaná konverzia moci je schopnosť transformovať potenciálnu moc na aktuálnu moc. Mnohé krajiny sú efektívne pri konverzii moci (Nye, 1990).

1 Verejná diplomacia v koncepte mäkkej moci

Politicko-ideologické hodnoty a zahraničná politika môžu byť prínosom pre rozvoj mäkkej moci, ak sú postavené na univerzálnych hodnotách. Mäkká moc Spojených štátov Amerických spočíva vo veľkosti štátu a schopnosti nastoliť univerzálne kultúrne hodnoty (Gunek, 2018). **J.Nye** tvrdí že mäkká moc Ameriky je omnoho viac než v armáde a ekonomickej sile (Nye, 2004). Verejná diplomacia je kultúrnym zdrojom mäkkej moci resp. kultúrna diplomacia ako jej nosný pilier. Využívanie kultúrnej i verejnej diplomacie by sa malo zaoberať bez využívania propagandy a s dostatočnou citlivosťou voči iným aktérom. Každopádne obe majú veľmi podobné ciele v rámci konceptu mäkkej moci, kultúrna diplomacia sa viac zameriava na skupiny, ktoré majú rozhodujúci vplyv na formovanie verejnej mienky. Naopak verejná diplomacia ako proces komunikácie so zahraničnou verejnosťou (Peterková, 2008) integruje viacero elementov, ktoré reflektujú aj priority ekonomickej politiky a preto sleduje okrem politických, kultúrnych aj ekonomické ciele. V dnešnom odbornom diskurze pojem „verejná diplomacia“ vedie k značnému rozptylu interpretácií a definícií. V záujme posilňovania mäkkej moci v dlhších časových horizontoch je však prepojenie množstva elementov a zároveň rozsiahlejšieho okruhu nástrojov prirodzené a takmer nevyhnutné. Vychádzajúc z týchto konštatovaní môžeme usúdiť že prepojenie a spolupôsobenie ekonomickej a verejnej diplomacie je vhodný spôsob ako zvyšovať potenciál k projekcii pozitívneho obrazu štátu v samotných krajinách (Drulák, 1997). V kontexte verejnej diplomacie je dôležitá komunikácia, záleží nato pod akou podmienkou dochádza ku komunikácii. Druhá dimenzia zahŕňa ciele komunikácie t.j. presvedčanie (jednosmerná komunikácia) alebo budovanie vzťahov (obojsmerná komunikácia). Ranné definície verejnej diplomacie boli dvojaké: prvá spočívala v ovplyvňovaní verejnej mienky, aby sa vytvoril tlak na vládu a mohli sa zmeniť regulácie v štáte alebo v zahraničí. Tradične, verejná diplomacia bola využívaná na vyriešenie medzinárodných konfliktov.

Koncept mäkkej moci sa stal ústredným prvkom príliš mnohých konceptualizácií verejnej diplomacie i keď vzťah medzi mäkkou mocou a verejnou diplomaciou je nejasný a niekedy až kontroverzný. **Bátora** (2005) vo svojom diele definuje verejnú diplomáciu ako propagáciu mäkkej moci. **Szodni** (2008) vo svojej práci tvrdí že verejná diplomacia je kľúčom k mäkkej moci. Následne sa operia o pôvodnú konceptualizáciu mäkkej moci podľa **J.Nye**, kde by bolo vhodnejším pojmom „nation branding“ t.j. branding štátu. Dneska názor ktorý uprednostňujú vedci a odborníci v marketingovej sfére je že verejná diplomacia sa stala plne integrovanou časťou nation brandingu (Szodni, 2008). Prestíž štátu a úspech na medzinárodnej scéne vychádza z pozitívnych výsledkov domácej a zahraničnej politiky, ekonomickej vyspelosti a zodpovedného správania v medzinárodnom systéme (Drulák, 1997).

2 Nation branding ako strategický nástroj štátu

Vychádzajúc z predošlých konštatovaní môže prepojenie a spolupôsobenie ekonomickej a verejnej diplomacie byť vhodným spôsobom ako zvyšovať potenciál

k projekcii pozitívneho obrazu štátu. Tento akt sa nazýva „nation branding“, v odbornej literatúre má viacero podôb ako aj „state branding“ alebo „place branding“, ktorý sa v širokej miere zaoberá práve vplyvom imidžu krajiny na ekonomiku. Na základe tvrdenia **Cséfalovej** nation branding predstavuje prepojenie marketingu a verejnej diplomacie. Samotná definícia „nation branding“ je postavená na štátom zvolenej marketingovej stratégii a ako ňou dokáže zvýrazniť image, produkt a atraktivitu štátu nie len pre turizmus ale aj priamo zahraničné investície – FDI (foreign direct investment) (Szodni, 2008).

Pojem „state branding“ nie je hlboko zakorenený v histórii, má len dekádu svojej existencie. **Szodni** (2008) vo svojom výskume argumentuje že nation branding bol praktizovaný odjakživa, a že to nie je nový koncept ale len nový pojem. Národy sa po desiatky rokov venovali vytváraniu imidžu štátu a jeho prestíže, z tohto dôvodu sa tento pojem sa veľmi konceptualizovaný a je veľmi ťažké vystopovať jeho pôvod (Szodni, 2008). Problém definície spadá do domnienky, že v prípade verejnej diplomacie a nation branding ide len odlišné verzie toho istého fenoménu, pričom na jeden môžeme nahliadať z perspektívy medzinárodných vzťahov a na druhý skôr z komerčného hľadiska. Za otca nation branding je pokladaný **Simone Anholt** (1996), považuje nation branding za širší pojem, ktorého je verejná diplomacia neodlučiteľnou súčasťou. Svoje tvrdenie argumentuje tým že nation branding úzko súvisí s prezentáciou celej krajiny navonok, na druhej strane verejná diplomacia rieši výlučne aktivity vládnej politiky. Analogicky, je možno chápať verejnú diplomaciu ako podradenosť nation branding, v tomto videní by sa stala aj kultúrna diplomacia podmnožinou nation branding. MZVaEZ posudzuje state branding za „*proces tvorby značky krajiny, identifikovanie najvýstižnejších atribútov špecifických pre našu krajinu, ich prítlačlivé a dôveryhodné vyjadrenie a doručenie cieľovým skupinám*“ (Čiefová a Goda, 2019). Branding štátu sa v mnohých aspektoch podobá a správa ako značky (brands). Značky sú vnímané určitým spôsobom z pohľadu veľkej skupiny ľudí na domácej ale aj zahraničnej scéne. Značka je naturálne asociovaná s konkrétnymi kvalitami a charakteristikami (de Vicente, 2004).

Svetové veľtrhy sú dlhoročným nástrojom nation branding už od 19 storočia, kde štáty majú možnosť ohúriť svet s novými technológiami, vynálezmi a kultúrnymi produktmi. Jeden z ranných príkladov nation branding zahŕňa Litvu, v čase keď hľadala cestu aby sa stala nezávislou krajinou v roku 1919. Národná rada Litvy oslovila Američana **Edwarda Bernaysa**, s prosbou o pomoc aby dosiahli verejné uznanie od Štátov Amerických. Americká spoločnosť a politici ignorovali aspirácie Litvy. Až do času kým **E. Bernayasa**, známy ako otcom verejnej diplomacie sa zapojil do kampane ktorá informovala etológov o Litve, jej koreňoch, jazyku, športe, móde, šperkoch a kultúre. V dnešnom koncepte by tieto aktivity spadali pod záštitu nation branding a taktiež verejnej diplomacie. Ranná verziu nation branding môžeme skôr nazvať ako taktickú, radšej ako strategický plán, nasledovaný holistickými a súvislými aktivitami (Szodni, 2008).

A však súčasnosti nation branding predstavuje skôr budovanie značky štátu postavenú na atribútoch ako je odlišiteľnosť, rozpoznateľnosť a celkovo zvyšujú mieru identifikovateľnosti značky konkrétneho štátu, preto majú opodstatnenie aj pre tie krajiny, ktoré sú pomerne na medzinárodnej scéne etablovanejšie, ale ich neustálym cieľom je zvyšovať mieru odlišiteľnosti spomedzi ostatných „národných značiek“. Relevantnosť tvorby

„značky“ a samotnej identity štátu, vychádza z reality že mienka o niektorých krajinách môže byť nejasná, skreslená a takmer mylná. Ako jeden s najbližších príklad môže byť Slovenská republika, ktorá je často v dnešnom zahraničnom verejnom kontexte zmiešaná s Českou republikou alebo so Slovinskom. Príčinou tejto verejnej mienky o Slovensku je práve nesystematizovaný proces komunikácie, ktorá nekorešponduje s realitou, čo by pre Slovensko mohlo byť znevýhodňujúce a kontraproduktívny. Z tejto reality vychádza aj fakt že tento obraz vedie k nesúladným komunikačným dialógom s inou krajinou. Budovanie značky krajiny vychádza z cieľavedomej a koordinovanej systematickej komunikácie a prezentácie, pomocou ktorej sa stereotypná „značka“ môže vymaniť a zmeniť alebo od znovu vytvoriť svoj imidž. Za zmenou imidžu štátu stojí snaha zviditeľniť územie (štáty, regióny, mestá), obnoviť a aktualizovať starú povest' územia a nastaviť stratégiu aby značka podporila ekonomické záujmy krajiny a jej rozvoj. Zároveň umožniť zamedzenie šíreniu negatívnej reklamy o danom území. **Moravčíková** (2016) vo svojom výskume uvádza tri nevyhnutné fázy nation branding:

- Prvé fáza spočíva v uvedení značky, najmä u menej známych krajín.
- Druhou fázou je cielenie publika „targeting“, ak je „značka“ známa, ale štát chce upriamiť pozornosť na inú zložku populácie.
- Treťou a taktiež záverečnou fázou je upriamenie pozornosti na vnímanie značky a korekciu.

Ak je daná krajina alebo územie verejne známe negatívnymi vlastnosťami, teda má negatívny alebo prípadne skreslený imidž ktorý sa nestotožňuje s prítomnosťou a realitou (**Moravčíková**, 2016).

Národná značka sa nezameriava len na budovanie imidžu navonok, ale aj dovnútra. Podobne ako sa tvorba branding sa vzťahuje nielen na veľké štáty etablované v rámci medzinárodných štátov, ktorých cieľom je zmeniť vnímanie svojej značky. Tak isto ako sa nevzťahuje len na malé štáty, ktoré chcú zvýrazniť na medzinárodnej scéne pomocou ich vlastných atribútov, identifikátorov a charakteristikami. Nation branding má aj oveľa väčší rozsah, napríklad značka Európskej únie ovplyvňuje charakter národných značiek štátov, ktoré ju vytvárajú. Tak ako mestá a regióny ovplyvňujú zvnútra značku jednotlivých štátov, k nim sa pripájajú ďalšie administratívno-správne jednotky, naturálne bohatstvá, tradičná kultúra a pod (**Moravčíková**, 2016). Ľudský faktor je veľkou súčasťou pri vytváraní nation branding a jeho hodnota, na základe tvrdenia **Simona Anholt**a predstavuje percepciu ľudského kapitálu konkrétneho územia. Hodnotné oblasti pri vytváraní imidžu štátu je turistika, ktorá sa stala najviditeľnejšie propagovanou súčasťou národných značiek. Vnímanie oblasti kultúry sa vzťahuje na ľudovú i na vyššiu kultúru. Oblasť obchodnej značky je spojená s otázkou pôvodu krajiny značiek podnikov konkrétneho štátu. Ďalším faktorom sú investície, ktorá je jedným z hlavných motívácií pre zahraničných obyvateľov žiť a pracovať v konkrétnej krajine. Kategória politiky sa týka vnímania vnútropolitického situácie, ale zároveň aj na postavenie štátu v rámci medzinárodných vzťahov (**Moravčíková**, 2016). Náznakom efektívnej stratégie nation branding je nie len meniť imidž štátu a posilniť pozitívne hodnoty štátu ale taktiež bojovať s negatívnymi imidžom pomocou formovanie nových obrazov a asociácii značkou (de Vincente, 2004).

3 Štát ako značka

Kotler a Gentler (2002) opisuje state branding z marketingového hľadiska, Americká marketingová Asociácia definuje značku ako „meno, pojem, symbol, znamenie alebo dizajn“ kombinácia týchto vlastností umožňuje identifikáciu tovaru alebo služieb predajcu alebo skupiny obchodníkov a mať možnosť sa odlišiť od produktov a služieb konkurencie (Kotler a Gentler, 2002). Z tohto vyplýva, že tak ako môže byť názov značky jediným spoločným prvkom ktorý spája nesúvisiace produkty, krajiny ako názov má svoj vlastný symbol, ktorý spája širšiu škálu produktov a služieb. Na základe **P. Kotlera** značka má dve základné úlohy: slúžia ako hlavný názor na diferenciacie produktov a služieb. Za druhé reprezentujú príslub hodnoty. **David Arnold** odporúča „branding súvisí spôsobom ako konzumenti vnímajú a nakupujú“ (de Vincente, 2004). Podstatou značky by mala byť jednoduchá hodnota, ktorú zákazníci ľahko chápu a ocenia. Práve samotná osobnosť značky je to čo je na trhu výrazným prvkom. Dôraz sa kladie práve na výhody poskytované samotnou značkou ako (emócie, status, imidž) ktoré zodpovedajú potrebám a túžbam spotrebiteľov. Dôležité sú aj atribúty ktoré sú viditeľné a hmatateľné (farby, tvary, funkcie, a grafika) (Kotler a Gentler, 2002). **Miolanen a Rainisto** (2009) uvádzajú že značka je príslubom niečoho, je vytváraná a formovaná v mysliach ľudí a súvisia s ňou tri nevyhnutné koncepty – identita, imidž a komunikácia. Identita značky je definovaná jej odosielateľom, naopak brand image predstavuje skutočný obraz vytváraný v mysli príjemcu (ako je značka vnímaná v skutočnosti) (Micháľková, 2014).

- *Imidž značky* (brand image) je definovaný ako vnímanie značky, ktoré sa odráža v pamäti spotrebiteľa na základe skúsenosti a asociácii so značkou.
- *Identita značky* (brand identity) je strategickým nástrojom a aktívom, prezentuje to začo sa značka považuje (Paula a Chaves, 2017).

Z tohoto vychádza ak brand image sa rovná alebo približuje obrazu brand identity, tak značka má väčší úspech.

- *Hodnota značky* (brand equity) je založená na rozsahu lojality k značke, vedomiu o názve značky, vnímaní kvality a silné asociácie so značkou ako napríklad patenty, charakteristické vlastnosti, vytváranie vzťahov. Inak povedané brand equity je pridaná hodnota k produktu (added value). V kontexte nation branding, termín „country equity“ vytvorený tak aby znamenal „*emocionálnu hodnotu vyplývajúcu zo spotrebiteľského spojenia značky s krajinou*“. Koncepcia hodnoty krajiny jasne poukazuje na podporu exportu ako základnú dimenziu, ktorú možno uplatniť v oblasti štátnej značky. Do úvahy by sa avšak mal zväziť cestovný ruch a FDI, ktoré prispievajú k posilneniu krajiny alebo oslabeniu kapitálu krajiny. Z tohto vyplýva že ak turisti prídu do kontaktu s produktami krajiny tak FDI nezohľadňuje len výrobné faktory ale aj povedomie o značke jeho imidži (de Vincente, 2004).

Samotný koncept značky reprezentuje silný nástroj, ktorý je rozhodne dôležitý aj pre manažment krajín, z dôvodu toho že excelentne zachytáva dôležitú myšlienku o tom že krajiny musia pochopiť a riadiť identitu štátu a externú reputáciu (Anholt, 2007). V tomto kontexte štát môže byť vnímaný ako „brand“. **Paul O'Conour**, výkonný riaditeľ World

Business Chicago tvrdí „Značka je DNA miesta ... Je autentická a ukazuje, čím sa miesto odlišuje od iných“ (in CEOs for Cities, 2006, s.3). Vytváranie branding štátu je ale omnoho zložitejší koncept ako pri bežných komerčných značkách, komplikované entity ako produkty, preto sa značka miesta vyznačuje určitými špecifikami oproti tradičnej produktovej značka (hlavne v oblasti komplexnosti cieľových skupín „targeting“ identifikovaných v rámci state branding). Podobne **Simon Anholt aj Kavaratzis** (2008) v kontexte zložitosti miest uvádza, že štát (miesto) je bydlisko „domov“ ľudí v ňom žijúcich, ďalej destináciou pre tých ktorí ho navštívia alebo plánujú navštíviť, ako aj potenciálne miesto pre investície. Nato aby značka, v tom kontexte štát prilákal cieľové skupiny (investorov, študentov, turistov atď.) štát vyžaduje dôležito vytvorenú stratégiu značky (brand strategy). Ak štát vládne a profituje z vytvorenia silného nation branding, nestimulujem len hospodársky a ekonomický rast, ale aj mať možnosť zmeniť svoj imidž. Vytvoriť spoločnú víziu pre budúcnosť komunity a jej potenciálu, zabezpečiť stabilnú reprezentáciu štátu (Micháľková, 2014). Podobne ako komerčné produkty a služby majú stále viac štandardizované základné funkcie, obchodníci sa často obracajú na asociácie krajín, aby odlišili svoju značku. Krajina pôvodu sa preto stala ústredným bodom hodnotenia produktu spolu s cenou, názvom značky, balením a predajcom. Krajina pôvodu môže byť definovaná ako krajina, ktorú si spotrebiteľ spája s určitým výrobkom alebo značkou ako „domovskú krajinu“ značky (Honda identifikovaná ako japonský výrobok), bez ohľadu na to, kde sa výrobok skutočne vyrába (t. j. Honda zmontovaná v U.S.A). Výrobky označené štítkom „vyrobené v Nemecku“, „vyrobené vo Švajčiarsku“ alebo „vyrobené v Japonsku“ sa bežne považujú za vysoko kvalitné vďaka povesti týchto krajín ako popredných svetových výrobcov a vývozcov“ (Vincente, 2004).

Spotrebiteľia si naďalej spájajú a hodnotia dané produktové rady (napr. kozmetiku, nábytok, autá a módné výrobky) s konkrétnymi krajinami. Francúzske parfumy, nemecké autá, japonská elektronika, to sú len niektoré z príkladov, kde je národný imidž synonymom kvality, spracovania, odolnosti, štýlu či vkusu. V skutočnosti výskum ukázal, že efekt krajiny pôvodu je špecifický pre produkt – význam krajiny pôvodu je väčší pri nákupe áut, oblečenia a elektroniky (Jaffe a Nebenzahl, 2001). Súčasný proces globalizácie a sprievodný nárast hospodárskej súťaže na trhu zdôraznili potrebu, aby nation branding krajín zohľadnil štyri rôzne dimenzie (verejná diplomacia, cestovný ruch a talent , export, investície) integrovaným spôsobom. Každá z dimenzií sa bude líšiť na základe podstaty značky a konkurenčných výhod (de Vincente, 2004).

4 Nation branding v praxi

Krajiny sú vybrané na základe *Future brand Country indexu* z roku 2019, výber krajín bol zameraný na lídrov v nation branding v oblasti Európa.

4.1 Nórsko

Okrem toho že Nórsko disponuje prírodnou krásou, vývozu ropy a komerčného lovu lososov je Nórsko pravdepodobne celosvetovo najznámejšia pre úspech svojho demokratického modelu. Systému a kvalita života. Severský model ukazuje, že rovnosť a

demokracia sú vzájomne závislé, jedno bez druhého nemôžete mať. V čase zvýšenej polarizácie sú nórske prosociálne, rovnostárske modely vládnutia majákom, čo vedie k pozitívnemu vnímaniu nórskej kvality života a hodnotových systémov. Postavenie Nórska ako lídra v dimenziách kvality života a hodnotového systému koreluje so silným úmyslom navštíviť a podnikat' v Nórsku (medzi najvyššími v indexe). **Inge Eidsvågová** tvrdí, že je neoddeliteľnou súčasťou nórskej kultúrnej DNA a aj kolektívna túžba po „blízkosti k prírode“. Obdivovatelia aj návštevníci zdieľajú svoju náklonnosť k prírodným krásam Nórska na sociálnych sieťach. Nórsko sa vyznačuje priateľstvom k životnému prostrediu, ale taktiež má aj svoje bohatstvá. Ropa a zemný plyn sú hlavnými exportnými komoditami Nórska, ktoré predstavujú 22 % jeho HDP a 67 % jeho vývozu. Napriek tejto skutočnosti je približne 98 % domácej energie v Nórsku využívanej vodnými elektrárnami. V súlade so štátom je aj outdoorová značka Helly Hansen sa nedávno zaviazala ponúkať produkty bez PFC ako krok k definitívnemu vylúčeniu tohto prvku zo svojho oblečenia. Napriek tomu že jej najväčší konkurenti v sfére „ekologických“ značiek ako Patagonia a The North Face, stále používajú tento prvok.

Nórsko sa zameriava aj na iné odvetvia ako sú technológie, od roku 2014 sa výrazne zlepšilo a pracuje na tom aby sa stalo „technologickým centrom“ na svete. So 76 % nárastom súkromných investícií začínajúcich technologických spoločností od roku 2017 do roku 2018 je Nórsko pripravené absorbovať technologickú inkubáciu a pokrok do svojej už tak silnej reputácie značky (Futurebrand, 2019; Hansen, 2011). V roku 2020 Nórsko usporiadalo konferenciu „Nordic place branding conference“, ktorá bola zameraná na vytváranie lepšieho miesta pre ľudí a podnikanie. Organizované pre súkromných a verejných profesionálov pracujúcich v oblasti podpory investícií, ekonomického rozvoja, získavanie talentov, cestovný ruch. V roku 2019 sa zúčastnilo viac ako 220 ľudí viac ako z 13 krajín (TPBO, 2020).

4.2 Švajčiarsko

Švajčiarsko je pre mnohých známe svojou čokoládou, syrom a prírodnou krásou, ako aj svojou neutralitou a má jedným z najväčších GPD na obyvateľa na svete. Práve neutralita Švajčiarska sa stala jedným z výrazných aspektov značky krajiny, napriek tomu že krajina je obklopená Francúzskom, Nemeckom a Talianskom, krajina sa nikdy neprikláňa na žiadnu stranu. Jedným z historických aspektov je že pred stovkami rokov bola švajčiarska armáda jednou z najobávanejších v Európe. V 20. storočí ale krajina prijala pro-humanitárny neutrálny postoj v krajine, niektoré názory by sa mohli líšiť vzhľadom na známú národnú značku vreckových nožíkov Victorinox.

K prosperite tohto malého vnútrozemského národa nepochybne prispelo to, že nebolo spútané medzinárodným konfliktom, preto sa umiestnilo vo Futurebrand Country Index v roku 2019 na druhom mieste v oblasti dôvery v stabilitu a povest'. Globálne publikom hovorí o Švajčiarsku ako o krajine s veľkým politickým a ekonomickým vplyvom. Tieto fakty sú podčiarknuté krajinou v oblasti bezpečnosti, čím sa viac zdôrazňuje povest' ako najefektívnejších rozhodcov na svete. Dôkazom toho sú renomované mimovládne organizácie ktoré majú sídlo práve vo Švajčiarsku, ako sú červený kríž, Úrad OSN v Ženeve, MOV a

Svetové ekonomické fórum. Štát sa pýši aj prívlastkom o produkcii vysokokvalitných produktov na celosvetovom meradle. Ekonomika štátu bola dlhé roky spojená s vysoko rozvinutým sektorom služieb vedeným financiami, špičkovými technológiami a špecializovanou výrobou. Dneska sa však spája omnoho viac s luxusným sektorom viac ako s financiami. Mileniálna generácia sa zaraďuje jednou s najväčších generácií na svete a sa stávajú najsilnejšou globálnou kúpnu silou. Luxusné značky si osvojujú zmeny a pripravujú sa nato aby zodpovedali ich potrebám a túžbam. Táto generácia preferuje jedinečnosť, ručnú prácu a precíznosť, čo luxusné švajčiarske značky ako Richemont, Swatch a Rolex zvažujú (Futurebrand, 2019).

Záver

Nation branding poukázal na jeho možnosti a perspektívy a poskytol istý návod, akým je možné uspieť v súčasnom tvrdom konkurenčnom boji medzi štátmi na medzinárodnej scéne. Tento príspevok poukazuje na skutočnosť že mäkká moc hrala dôležitú uhlovú v histórii ale skôr z taktického hľadiska. Dnes za pomoci verejnej a kultúrnej diplomacie sa schopnosti mäkkej moci vyformovala ako schopnosť osloviť a presvedčiť ostatných, využiť atraktivitu štátu v zahraničnej politike. Práve verejná a kultúrna diplomacia hrajú dôležitú úlohu pri prosperite mäkkej moci, ktoré sú jej dôležitou súčasťou. Verejná diplomacia úzko súvisí s nation brandingom, alebo ako niektorí odborníci preferujú zahrnúť verejnú diplomaciu pod hlavičku nation brandingu. Úspech a prestíž štátu pravé vychádza z pozitívnych výsledkov v domácej a zahraničnej politike a ekonomickej vyspelosti. Spojenie marketingu a verejnej diplomacie, sa kreuje pojem nation brandingu ktorý ma za úlohu zvýrazniť image štátu z viacerých uhlov ako získať na trhu stabilné miesto, prilákať viac turistov, návštevníkov či dosiahnuť vyššie výnosy z investícií do nehnuteľností, infraštruktúry alebo udalostí. Tým štáty zvyšujú svoju konkurenčnú schopnosť voči ostatným územiám, čo má zase za následok pozitívny vplyv na zamestnanosť, obyvateľov, návštevníkov ako aj na koherentný rozvoj štátu (najmä jeho fyzických, sociálnych, ekonomických a kultúrnych aspektov). Niektoré štáty majú lepšie vytvorenú brandingovú stratégiu než iné, každopádne je veľmi dôležité aby sa štáty venovali vo zvýšenej miere aktuálnym trendom a inšpirovali sa úspešnými krajinami.

Zoznam bibliografických odkazov

ANHOLT, S. 2007. *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Great Britain: Palgrave Macmillan. 134 p. ISBN-13: 978-0-230- 50028-0. ISBN-10: 0-230-50028-5.

BÁTORA, J. 2005. *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*. Clingendael Discussion Paper in Diplomacy 97, The Hague, The Clingendael Institute. ISSN 1569-298.

CEOS FOR CITIES. 2006. *Branding Your City [online]*. 26 p. [cit. 2014-06-19]. Dostupné na: <<http://burgosciudad21.org/adftp/CEOsforCitiesBrandingYour-City2006.pdf>>

- CHAVES, S. - DE PAULA, S. 2017. *Identity, Positioning, Brand Image and Brand Equity Comparison*. Independent Journal of Management & Production. 8. 1246. 10.14807/ijmp.v8i4.637.
- ČIEFOVÁ, M. – GODA, N. 2019. *Význam nation branding pre Slovensko: súčasné trendy a výzvy*. Fakulta medzinárodných vzťahov. Ekonomická univerzita v Bratislave, 2019. ISBN 978-80-225-4627-0 ISSN 2585-9404.
- DELOITTE,. 2021: *The Deloitte Swiss Watch Industry Study 2021*. Dostupné na: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/consumer-business/deloitte-ch-en-swiss-watch-industry-study-2021.pdf>>
- DE VINCENTE, J. 2004. "State Branding in the 21st Century", Master Tesis, Te Fletcher School. Dostupné na: <http://www.fletcher.tufts.edu/research/2004/DeVicente-Jorge.pdf>
- DRULÁK, P. 1997. *Co dělat, když jste malý*. In *Mezinárodní politika*, ÚMV Praha, 5/1997
- GIENOW-HECHT, J. C. - DONFRIED, M. C. 2010. *Searching for a cultural diplomacy*. New York: Berghahn Books, 2010. 265 s. ISBN 978-1-84545-746-4.
- DVORSKÝ, T. 2022. *Čínska moc a slovenská skúsenosť*. Vedecká monografia s.9. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice. ISBN 978-80-574-0128-5.
- FAN, Y. 2008 . *SoftPower: Power of Attraction or Confusion, Place Branding and Public Diplomacy*, Issue4, Volume 2, pp. 47-158. Dostupné na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.426.8323&rep=rep1&type=pdf>
- FUTUREBRAND. 2019: *Future Brand Country Index 2019*. Dostupné na: <<https://www.futurebrand.com/uploads/FCI/FutureBrand-Country-Index-2019.pdf>>
- GOODCOUNTRY,. 2022. *Since 2014, the Good Country Index has provided a different way of looking at the world*. Dostupné na: <<https://www.goodcountry.org/index/about-the-index/>>
- GÜNEK, A. 2018. *A New Type of Soft Power: Country Branding*. International Journal of Cultural and Social Studies (IntJCSS), Volume 4 (Issue 1). E-ISSN: 2458-9381.
- JAFFE, E.D. - NEBENZAHL, I.D. *National Image and Competitive Advantage*. Copenhagen Business School Press, 2001.
- KAVARATZIS, M. 2008. From City Marketing to City Branding: An Interdisciplinary Analysis with Reference to Amsterdam, Budapest and Athens [online]. Groningen: GRONINGEN, R. 2008. 203 p. [cit. 2014-01-12]. Dostupné na: <<http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/rw/2008/m.kavaratzis/>>. ISBN 978-90-367-3552-0.
- KOTLER, P. – ARMOSTRONG, G. 2010. *Principles of marketing*. Thirteen edition. 36 p. ISBN-13: 978-0-13-700669-4
- KOTLER, P., - GERTNER, D. 2002. *Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management perspective*. J Brand Manag 9, 249–261 <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540076>
- MICHÁLKOVÁ, J. 2014. *Place branding ako fenomén global zujúceho sa sveta. Teoretiké východiská*. In Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis, Prírodné vedy, Folia Geographica, Volume 56, 2014, No.2, s. 56 – 69, FHPV PU Prešov, ISSN 1336-6157
- MORAVČÍKOVÁ, V. 2016: *Budovanie značky štátu – Nation branding*, Culturologica Slovaca. Katedra kulturológie, s. 37 - 43 , FF UKF Nitra, ISSN 2453-9740

- NYE, J. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books. str. 187 ISBN 9780465007448.
- NYE, J.S. 2002. *The Paradox of American Power*, New York: Oxford University Press, 2002, str. 8-9. ISBN 978-0195161106.
- NYE, J. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. ISBN 978-1-58648-306-7.
- NYE, J. 2010. Soft Power and Cultural Diplomacy. In *Public Diplomacy Magazine*. [online, cit. 14.9.2018] 2010, vol. 3, str. 120-124. Dostupné online na: <http://publicdiplomacymagazine.com/wp-content/uploads/2010/01/All_Pages.pdf>
- NYE, J. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011. 300 s. ISBN 978-1-58648-891-8.
- NYE, J. 2012. Professor Joseph Nye on "Smart Power" at the Australian Institute of International Affairs. In *AllAvision*. [online] 2012. [cit. 2018-05-29]. Zverejnené: 11. 6. 2012. Channel AllAvision. Dostupné na: <<https://www.youtube.com/watch?v=K3sLkLbmsuU>>
- NYE, J. 2015. *Is the American Century Over?* Cambridge, UK: Polity Press. , str. 24-28 ISBN 9780745690070.
- NYE, J. 2018. China's Soft and Sharp Power. [online, cit. 3.10.2018]. Project Syndicate. Dostupné online na: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01>>
- PETERKOVÁ, J. 2008. *Veřejná diplomacie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 12 ISBN 9788073801250.
- SZONDI, G. 2008. *Public diplomacy and nation branding: Conceptual similarities and differences*. The Hague : Netherlands institute of international relations Clingendael, 2008. Description: 42 p. Dostupné na: <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:001309225>>
- TPBO, 2020. *Sneak Preview: Nordic Place Branding Conference 2020 in Oslo, Norway*. Dostupné na: <<https://placebrandobserver.com/nordic-place-branding-conference-2020-oslo-preview/>>

UMELÁ INTELIGENCIA V BEZPEČNOSTNÝCH RIEŠENIACH

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN SECURITY

Branislav Lancik*

ABSTRAKT

Nástroje umelej inteligencie sú dnes aplikované v každodennom živote bez toho, aby sme si to často vôbec uvedomovali. Podľa európskeho štatistického úradu Eurostat je v Európskej únii 8% firiem s viac ako 10 zamestnancami ktoré využívajú niektorý zo systémov umelej inteligencie. V Slovenskej republike zastrešuje po stránke posudzovania etických, sociálno-spoločenských a právnych otázok súvisiacich s výskumom, vývojom, nasadzovaním a používaním technológií využívajúcich prvky a systémy AI, stála komisia pre etiku a reguláciu umelej inteligencie, zriadená ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie. Článku sa zameriavame na využitie umelej inteligencie a spôsobe jej využitia v bezpečnostných technológiách. V článku v úvode popisujeme a rozdeľujeme umelú inteligenciu do kategórií. Definujeme typy a úrovne autonómie umelej inteligencie. Pojednávame o možnostiach využitia AI bezpečnostných technológiách a zameriavame sa na výhody ale aj riziká jej využitia.

Kľúčové slová: *Umelá inteligencia, AI, bezpečnostné technológie*

Úvod

Prijatie súčasných technológií umelej inteligencie (AI) môže byť náročné na zorientovanie sa v uprostred rýchleho rozvoja komerčných produktov, marketingových informácií, technických výrazov a technických údajov. Účelom tohto článku je preto poskytnúť odborníkom v oblasti bezpečnosti informácie pre pochopenie toho, ako bezpečnostné technológie využívajú AI. Článok si dáva za cieľ podporiť profesionálov v oblasti bezpečnosti pri prijímaní a rozhodovaní o AI a snaží sa poskytnúť rámec faktorov, ktoré treba pri posudzovaní vhodnosti bezpečnostných technológií založených na AI brať v úvahu. V článku poskytujeme vysvetlenia čo AI zosobňuje, ako sa AI v súčasnosti používa. V článku poukazujeme na budúce príležitosti a súvisiace riziká s prijatím alebo absenciou AI v bezpečnostných riešeniach. Skĺbenie súčasného využitia AI v bezpečnostných technológiách, príležitosti na ďalší rozvoj ako aj potenciálne riziká kompletne, skôr predstavujú súhrn možných ciest a smerovania v tejto oblasti, predstavuje súhrn, ktorý odborníkom v oblasti bezpečnosti pomôže uvažovať o tom, čo je AI, o jej skutočných funkčných schopnostiach a objektívne zvážiť výhody a riziká spojené s prijatím vylepšenej bezpečnosti o AI technológie.

*Ing. Branislav Lancik, MBA, doktorand, LF TUKE Rampova 7, Košice, branislav.lancik@gmail.com

1 Umelá inteligencia

Čo je umelá inteligencia? Umelá inteligencia (AI) môže byť široko definovaná ako odvetvie informatiky, ktoré skúma a vyvíja výpočtové prístupy a techniky, ktoré umožňujú strojom vykonávať úlohy, ktoré by zvyčajne vyžadujú určitú úroveň ľudskej inteligencie. Inými slovami, aby boli stroje inteligentné (Gregor, 2015).

1.1 Umelá inteligencia v bezpečnostných technológiách

Mnoho súčasných technológií vrátane bezpečnostných systémov a zariadení využíva na svoje zlepšenie algoritmy AI. Algoritmus je jednoducho inštrukcia alebo súbor inštrukcií, ktoré počítač alebo systém vykonávať tak, aby vykonal stanovenú úlohu. Bezpečnostné technológie môžu na svoju činnosť využívať algoritmy AI vykonať tak množstvo úloh, ako je napríklad identifikácia rôznych signálov (akustické signály vytvorené výstrelmi), na zistenie anomálií vo vzorcoch správania (analýza pohybu v kamerovom systéme), klasifikovať a porovnávať obrazy (rozlišovať medzi osobami alebo zvieratami) alebo na detekciu a identifikáciu nebezpečných či zakázaných materiálov (ako je pašovaný tovar alebo nepovolené zlúčeniny detekované rôznymi typmi skenerov).

Využitie AI v bezpečnostných technológiách môže poskytnúť významné výhody pre prevádzkovú bezpečnosť, ako napr. zvýšenie pravdepodobnosti a rýchlosti detekcie, zníženie pracovnej záťaže a únavy operátora, ako aj pomáha zamerať pozornosť bezpečnostných pracovníkov tam, kde je to najviac potrebné. Na úrovni riadenia AI môže znížiť náklady, alokovať zdroje tam kde je to potrebné, podporiť rozhodovanie a dokonca prezentovať návrhy na zmiernenie vnútorných či externých hrozieb. (Yapolsky, 2019)

Mnoho bezpečnostných technológií už teraz používa základnú úroveň AI na dosiahnutie konkrétnej úlohy. V niektorých prípadoch technológie ktoré využívajú AI na vykonávanie viacerých špecifických úloh súčasne, môžu evokovať pocit, že dosahujú vyššiu úroveň inteligencie. Nie vždy to však svedčí o vyššej úrovni AI.

2 Typy umelej inteligencie

Umelá inteligencia môže byť rozdelená do štyroch typov na základe schopností počítača alebo zariadenia v porovnaní s ľudskou inteligenciou. (Gregor, 2015)

Nízka umelá inteligencia (ANI) Tiež označované ako „slabá AI“ alebo „úzka AI“. Zameriava sa na riešenie veľmi špecifických úloh v rozsahu, pre ktorý boli navrhnuté. Nízka AI je veľmi dobrá pri opakovaných úlohách kde funguje oveľa lepšie a rýchlejšie ako ľudia. Veľmi častým príkladom takéhoto typu AI je napríklad vpisovanie textu do preddefinovaných polí. V prípade zmeny šablóny alebo inej zmeny, nebude takáto umelá inteligencia požadované činnosti schopná vykonávať. Spojenie viacerých za sebou idúcich činností, nezvyšuje úroveň AI ale len komplexnosť riešenia.

Široká umelá inteligencia (ABI) Označuje sa aj ako „Broad AI“ – je to integrácia dvoch alebo viacerých systémov nízkej AI, ktoré rozhodujú o vykonaní úlohy alebo procesu.

Na základe jedného alebo viacerých vstupov, vie rozhodnúť o vykonaní nejakej preddefinovanej akcie.

Podniky môžu používať údaje špecifické pre nich podnikanie na učenie sa systémov na riešenie špecifického procesu, napríklad samoriadiace vozidlá, analýza investičných stratégií v bankovom sektore.

Všeobecná umelá inteligencia (AGI) Tiež označované ako „silná AI“ alebo „hlboká AI“ – prístupy, ktoré umožňujú strojom vykonávať úlohy na rovnakej úrovni ako človek. Od všeobecnej AI sa očakáva, že si bude vedomá seba samej, bude schopná porozumieť myšlienkam, emóciám a očakávaniam ľudí a schopná vzájomnej spoločenskej interakcie. Rovnako ako ľudia, aj všeobecná AI dokáže uvažovať a strategicky plánovať na základe predchádzajúcich informácií a znalostí. Hoci všeobecná AI teoreticky disponuje sebauvedomením, chýbajú jej emócie.

Umelá superinteligencia (ASI) takáto AI hypoteticky disponujú schopnosťami a inteligenciou, ktoré prevyšujú ľudské schopnosti.

3 Definovanie úrovni autonómie

Pri hodnotení „úrovne inteligencie“ systému je dôležité pochopiť stupeň zapojenia, rozhodovania a kontroly, ktorú si ľudia ponechajú, alebo inak aký stupeň zapojenia, rozhodovania a kontroly prenecháme na inteligentné systémy. Tento koncept sa týka úrovne autonómie systému, ktorá sa môže líšiť medzi typmi a kategóriami bezpečnostných technológií. Pri porozumení úrovne inteligencie sú kľúčové rozdiely medzi Autonómiou stroja a Intelligentnou autonómiou. (Kreutzer, 2020)

Mnohé komerčne dostupné systémy a stroje výrobca prezentuje ako „úplne“. autonómne, fungujú bez ľudskej pomoci pri plnení konkrétnych úloh. Tieto systémy zvyčajne vlastnia strojovú autonómiu a medzi príklady tohto typu autonómie patrí výroba potravín a spracovateľské systémy alebo montážne linky vo výrobe. Autonómia stroja je najlepšie opísaná ako systém, kde sú všetky rozhodnutia realizované pomocou zabudovaného kódu - softwaru a v prípade neznámych scenárov alebo neznámych vstupov je výsledkom zastavenie stroja a vyžiadanie si ľudskej pomoci.

Inteligentnú autonómiu možno opísať ako sofistikovanú autonómiu stroja, pričom systém je schopný upravovať svoju činnosť, ako aj schopnosť rozhodovať sa počas svojej prevádzky. Stroje a zariadenia s intelligentnou autonómiou, budú reagovať na neznáme situácie alebo neočakávané udalosti a pokúsia sa ich vyriešiť bez ľudského zásahu. (Gregor, 2015)

Formálne snahy o definovanie úrovni autonómie sa posunuli od merania počítačového výkonu smerom k meraniu interakcie a spolupráce medzi ľuďmi a strojmi. Medzi existujúcimi pojmami a definíciami integrácie možno rozlišovať, automatizácie a úrovne autonómie a ako fungujú ľudia aj AI v rámci jednotlivých klasifikácií resp úrovni. V dôsledku toho možno tieto pojmy najlepšie definovať pomocou prístupu systémového inžinierstva, kde diferenciácia medzi integráciou, automatizáciou a autonómiou je určená stupňom kontroly alebo potreby zásahu človeka v rôznych fázach cyklu:.

Integrácia - kombinovania alebo spájanie častí tak, aby sa vytvoril jednotný celok. Pojem integrovaná bezpečnosť znamená kombináciu bezpečnostných technológií, funkcií a zariadení tak, aby vznikol jednotný celok.

Automatizácia - spôsob alebo systém prevádzkovania alebo riadenia procesu automatickými prostriedkami, čím sa znižuje potreba ľudského zásahu na minimum. V automatizácii má človek v svojej kompetencii rozhodnutia a stroje vykonávajú vopred stanovený rad úloh v rámci známeho bez rozhodovania počas prevádzky.

Poloautonómia - zahŕňa strojové rozhodovanie (v reakcii na vonkajšie, neočakávané udalosti) počas prevádzky, ale človek je zapojený do niektorých z častí tohto procesu a niektoré rozhodnutia zabezpečuje len človek. Poloautonómne systémy sú nezávislejšie a agilnejšie ako automatizované systémy.

Autonómia - je široko definovaná ako podmienka byť autonómny, nezávislý. Autonómny systém je systém, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia v rámci systému a nezahŕňajú ani nevyžadujú ľudské rozhodovanie. Plne autonómny systém je schopný reagovať na neznáme a neočakávané udalosti bez preprogramovania software, alebo pomoci od človeka. (Gregor, 2014)

Podľa ASIS International integrované bezpečnostné systémy zahŕňajú sledovanie, detekciu, kontrolu a reakciu. Napriec týmito kategóriami môže byť súčasný stav používania AI v bezpečnostných technológiách popísaný takto:

- Väčšina bezpečnostných technológií používa AI prevažne úrovne nízkej AI.
- Strojové učenie v bezpečnostných technológiách je na základnej úrovni. Učenie v rámci CCTV – tieto systémy poznajú iba údaje, ktoré im boli poskytnuté, a ešte ich nedokážu interpretovať. Vedia len naučené, neučia sa samé.
- AI môže robiť chyby bez toho, aby vedela, že sa chyba stala, čo má vplyv na presnosť a spoľahlivosť bezpečnostných technológií.
- V bezpečnostných technológiách nevieme o použití všeobecnej AI alebo umelej superinteligencie. (ASISONLINE, 2022)

Použitie AI sa môže jemne líšiť medzi kategóriami a typmi bezpečnostných technológií. Najviac rozvinuté je strojové učenie pri CCTV technológiách. Postupne ale preberajú úlohu centrálného „mozgu“ nadstavbové systémy, ktoré integrujú bezpečnostné technológie.

4 Výhody a príležitosti pre AI v bezpečnostných technológiách

Umelá inteligencia sa bude naďalej rozvíjať a jej prijatie prináša množstvo hmatateľných výhod integrácie AI v bezpečnostných technológiách. Mnohé z nich súvisia s ekonomickými výhodami, ako je zvýšená produktivita a znížené náklady prenechaním úloh na AI. Obrovským prínosom pre budúce používanie technológií, ako sú napríklad drony a roboty, na zníženie ľudskej prítomnosti v rizikových oblastiach. Existuje veľa príležitostí na rozvoj AI v bezpečnostných technológiách. Očakáva sa, že budú viditeľné v rámci technológií sledovania, detekcie, kontroly, reakcie a hlavne v integrovaných bezpečnostných technológiách cez nadstavbové systémy a zahŕňajú nasledujúce témy:

- Testovanie a štandardizácia AI.

- Technické vylepšenia.
- Integrácia a agregácia vstupov.
- Analytika.
- Tím človek-stroj.
- Holistický prístup k rozvoju AI.
- Inovatívny vývoj.

Testovanie a štandardizácia AI

Štandardizácia zahŕňa okrem iného aj vývoj medzinárodných štandardov AI, návrh a vývoj spoločných protokolov a pripojenia naprieč platformami, technológiami a zariadeniami. Štandardizácia a jednotnosť protokolov zníži problémy s konektivitou a zvýši počet a typ systémových vstupov požadovaných pre inteligentnejšiu interpretáciu údajov. Vývoj a štandardizácia testovacích mechanizmov tiež zvýši presnosť a spoľahlivosť. Bezpečnostní manažéri získajú istotu, že systémy v istej úrovni majú jasne deklarovanú úroveň integrovanej AI a vedia že rôzni výrobcovia a predajcovia chápu túto integráciu rovnako.

Technické vylepšenia

Zvýšená presnosť a spoľahlivosť, najmä v produkčnom prostredí, ako aj zlepšenie kvality, rozlíšenia, spracovateľských schopností. Medzi ďalšie príležitosti na technické vylepšenia patria aj nové ešte nevymyslené detekčné zariadenia, vývoj zdrojových súborov, zvýšená mobilita pre senzory/zariadenia a škálovanie.

Integrácia a agregácia vstupov

Bezpečnostné technológie budú profitovať zo zvýšenej automatizácie a väčšej integrácie systémov (napr. budovy a bezpečnostné systémy). Agregácia dát z viacerých senzorov s analytikou má potenciál zlepšiť rozhodovanie o bezpečnosti a poskytnúť distribuovanú inteligenciu medzi systémami, zariadeniami a bezpečnostnými tímami pre lepšiu bezpečnostnú reakciu. Aby sa to však dosiahlo, integrované systémy v podstate vyžadujú transformáciu z architektúry typu logického vstupu/výstupu na a sofistikovanejšiu architektúru s koordinovaným prístupom k rozhodovaniu medzi zariadeniami a v celom odbore. Zlepší sa aj vylepšená integrácia spôsob, akým je možné systémy používať, napríklad riadenie naprieč platformami, môže zvýšiť flexibilitu v spôsobe, akým sú systémy alebo zariadenia, ako sú drony a robotika, prístupné a ovládané počas prevádzky. (MIRRI, 2022)

Analytics Analytické a prediktívne analýzy pre rozpoznávanie vzorov a detekciu anomálií budú predstavovať významné príležitosti pre bezpečnostné technológie. Bude vývoj nových analytických metodológií potrebné na podporu rozhodovania, poskytovanie väčšieho kontextu v dynamických prostrediach a poskytovanie dynamické hodnotenia distribuovaných spravodajských systémov a systémov odozvy. Nástroje rozhodovania ako napr „zoradené možnosti“ pre odpoveď môžu odborníkom v oblasti bezpečnosti pomôcť robiť rozhodnutia v súlade s najlepšia pravdepodobnosť výsledkov.

Spolu s **Human-Machine Teaming** vytvorila AI možnosti reakcie môže výrazne zlepšiť rozhodovanie ľudských operátorov. Teaming človek-stroj Human-Machine Teaming (HMT) skúma a podporuje rozvoj spolupráce prostredníctvom zlúčenia ľudí so strojmi na dosiahnutie špecifických cieľov a schopností. Cieľom HMT je spolupracovať pomáhať ľuďom namiesto toho, aby určili alebo presmerovali ľudské aktivity na stroje. Príležitosti pre HMT existujú pre všetky bezpečnostné technológie, najmä v technológiách reakcie, ako sú drony a robotika, kde otázky dôvery a bezpečnosti znamenajú, že ľudská kontrola nad systémami a zariadeniami je vhodnejšia. HMT v rámci integrovanej systémy riadenia bezpečnosti by preto mohli ponúknuť podstatné zlepšenia a výhody bezpečnostných operátorov bez ohrozenia kritických rozhodnutí a potenciálneho vplyvu na bezpečnosť a bezpečnosť jednotlivcov.

Holistický prístup k vývoju AI

Technický rozvoj musí byť podporovaný vylepšeniami v rámci manažmentu, priemyslu a v medzinárodnej úrovni. To znamená, že holistický a synchronizovaný vývoj AI musí prebiehať vo všetkých domény a disciplíny, ktoré sa prekrývajú s bezpečnostnou funkciou, vrátane, ale nie výlučne, bezpečnostných zariadení manažment, inžinierstvo, akademický a komerčný výskum a vývoj. Sociálne pojmy ako napr dôvera, bezpečnosť, zodpovednosť, zodpovednosť a integrita ako kvalitatívne hnacie sily umelej inteligencie musia byť plne preskúmané, aby sa vytvorili podporné základy pre vývoj vo všetkých kategóriách technológií. Pre vývoj a nasadzovanie AI musia byť vytvorené aj politiky a rámce bezpečnostné technológie sociálne prijateľným spôsobom. Na úrovni holistickej správy by prijatie AI malo byť výslovne spojené s rizikom z hľadiska následky zlyhania. Umeľá inteligencia sa v podstate dá ľahšie prijať tam, kde je menej závažná dôsledky zlyhania umelej inteligencie a prijatie by sa malo obmedziť, keďže sa následky zlyhania zvyšujú. V z praktického hľadiska to znamená podporu používania AI v logickejších aplikáciách, ako je napríklad prezentácia prihlasovacie údaje používateľa (napr. prístupová karta), alebo tam, kde je štatistická pravdepodobnosť odhalenia relatívne vysoká stabilita materiálov alebo podpisov (napr. röntgenová alebo stopová detekcia cieľových zlúčenín). Môže tiež existovať zvýšená príležitosť v prostrediach, kde funguje niekoľko vrstiev ochrany do hĺbky súčasne, aby sa zmenšili následky zlyhania v dôsledku štatistickej pravdepodobnosti odhalenie iným technickým alebo procesným opatrením. Stratégia ochrany do hĺbky by teda mala byť aktívna aplikovať na implementáciu techník AI a zvážiť strategické umiestnenie ľudí a strojmi na dosiahnutie optimálnych bezpečnostných výsledkov. Holistické prístupy k vývoju AI predstavujú pre bezpečnostný priemysel množstvo príležitostí ovplyvňujú sociálny rozvoj technológií AI. Príležitosti existujú nielen pre komerčné, právne, sociálny a politický vývoj týchto politík a rámcov, ale pre bezpečnostný priemysel ako príklad vývoja AI.

Inovatívny vývoj Existujú príležitosti na inovatívny vývoj bezpečnostných technológií. Jedinečné príležitosti pre Pre technológie Response sa objavuje inovatívny vývoj rojov dronov a robotiky. Tam môže byť priestor pre väčší rozvoj geopriestorovej AI v rámci technológií odozvy, ktoré pre Inštanca môže zahŕňať špecifické nástroje, ako je geofencing na definovanie virtuálnych obvodov (t.j. zemepisnej šírky, dĺžky, nadmorskej výšky atď.), v

ktorých môže fungovať objekt, ako je dron alebo robot. Môžu existovať ďalšie príležitosti pre schopnosti inteligentného nasadenia pre rôzne triedy menej smrtiacich zbraní a vývoj nových triedy zbraní s inteligentnou autonómiou môžu mať podobnú komerčnú životaschopnosť v špecifických aplikáciách alebo prostredia. Rozvoj integrovaných bezpečnostných technológií môže uľahčiť inovácie aplikácie, ako je napríklad automatizovaný skríning davu pomocou vstupov z viacerých senzorov na zvýšenie kontextu a hrozby detekcia. Aj keď sa v týchto oblastiach dosiahol určitý pokrok, schopnosti takýchto technológií sú stále veľmi v základných fázach vývoja.

5 Riziká využívania AI

Existujú značné riziká rozvoja AI v bezpečnostných technológiách, ktorých dôsledky môžu byť v tomto okamihu nie je úplne pochopiteľné. Na globálnej úrovni môže pokrok v technológiách vytvoriť politické priepasti, narušiť mocenskú rovnováhu, podporiť vykorisťovanie nedostatočne rozvinutých národov a možnosť ohrozovania súkromia a práv jednotlivcov. Rozvoj vojenstva a technológií so schopnosťou autonómneho použitia alebo autonómneho použitia sily, majú moc rozhodovať o živote a smrti, alebo ujmy na zdraví ľudíom. (Béreš, 2021) Zatiaľ táto úroveň inteligentnej autonómie nie je komerčne dostupná v a bezpečnostných technológiách momentálne dosiahnuteľná, ale túžba po vojenskej nadradenosti, pravdepodobne budeme vidieť, že autonómne použitie a aj použitie sily sa stane realitou. Možnosť vzniku škody, vývoj a nasadzovanie týchto technológií čiastočne spomaľuje. Musia existovať rozsiahle právne, morálne a etické odborné diskusie o ľudských právach v korelácii inteligentnej inteligencie, a jej riadenie prostredníctvom medzinárodné riadiace platformy.

Záver

Cieľom tejto článku bolo ukázať možný pohľad na využívanie umelej inteligencie v bezpečnostných technológiách. Popísali sme a definovali úrovne autonómnosti a popísali ich. V článku sa venujeme možným výhodám a príležitostiam ako a kde využiť umelú inteligenciu so zameraním sa na bezpečnostné technológie. V závere článku ale aj upozorňujeme na riziká umelej inteligencie, najmä vysoko autonómnej.

Zoznam bibliografických odkazov

BÉREŠ, M *Umelá inteligencia versus človek v ozbrojených konfliktoch dnešných a budúcich dní. Kto z koho?* Zborník študentských príspevkov - Vybrané otázky medzinárodného práva, 2021 [online] str. 65 ISBN 978-80-7160-584-3 Dostupné na internete: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi5tI7Z8bT7AhUQi_0HHVcaB38QFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.flaw.uniba.sk%2Ffileadmin%2Fpraf%2FPracoviska%2FKatedry%2FKMPMV%2FVybrane_otazky_medzi_narodneho_prava%2FZbornik_cislo_1.pdf&usg=AOvVaw0-fhM-Ih15QNcZEBQYrZLQ>

GREGOR, M, *Umelá inteligencia a singularita*, CEIT, 2014, 30s. CEIT-Š001-01-2014

GREGOR, M, *Umelá inteligencia, explózia inteligencie a technologický pokrok*, [online] Žilinská Univerzita v Žiline, 2015, ITMS: 26220220155 Dostupné na internete:

KREUTZER, R, SIRRENGERG, M *Understanding artificial intelligence*, Springer, 2020 ISBN: 978-3-030-25271-7 Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/profile/Milan-Gregor/publication/280553214_Umela_inteligencia_explozia_inteligencie_a_tehnologicky_pokrok/links/55c36ee908aeca747d5f3c84/Umela-inteligencia-explozia-inteligencie-a-tehnologicky-pokrok.pdf>

YAPOLSKY, R *Artificial intelligencesafety and security*, [online]. CRC Press, 2019 ISBN: 978-1-138-32084-0 Dostupné na internete: <https://books.google.sk/books?hl=sk&lr=&id=ekKPEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=artificial+intelligence+security&ots=vRCBgTgr-s&sig=snvJMEhUu0vzbOGzihBbTKJydRI&redir_esc=y#v=onepage&q=artificial%20intelligence%20security&f=false>

ASISONLINE, 2022, *Publications resources/standards* [online]. Asisonline.org [cit.18.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.asisonline.org/>>

MRRI SR, 2022, *Umelá Inteligencia*. [online]. Mirri.gov.sk [cit.18.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/sekcie/informatizacia/digitalne-inovacie/umela-inteligencia/index.html>>

WAR IN UKRAINE: IMPACTS ON THE EASTERN PARTNERSHIP AND RESPONSIBILITY OF THE EU

Marijana Musladin*

ABSTRACT

The EU's foreign policy towards the Eastern Partnership (EaP) in general is currently guided by the post2020 EaP priorities (post-2020 priorities), enshrined in a Joint Communication document adopted in July 2021. Meanwhile, on February 24, 2022, Russia attacked Ukraine, a key EaP country, and that war quickly escalated into the largest military conflict in Europe since World War II. The aim of this paper is an attempt at viewing at the Eastern Partnership policy (EaP) from the point of view of EU responsibilities in the situation of war in Ukraine. The paper will also consider the following research question: Will Russia-Ukraine conflict (and Russia-the West conflict in a broad sense) and the consequent birth of a new geopolitical map of Europe (as stated by the European leader) will mean a more active role of the EU towards the Eastern Partnership countries? The war in Ukraine should influence a change of thinking within the EU regarding the Eastern neighbors, because the status quo is not an option for the EU or for the Eastern neighbors.

Key words: Eastern Partnership, War in Ukraine, EU

Introduction

The Eastern Partnership was launched in 2009 as an EU policy towards its eastern neighbors. The aim of this paper is an attempt at viewing at the Eastern Partnership policy (EaP) from the point of view of EU responsibilities in the situation of war in Ukraine.

Eastern Partnership policy was an initiative of the northern members of the EU at a time when the mediterranean members of the EU were mostly focused on the Union for the Mediterranean. Today, in the situation of the war in Ukraine, more than then, it becomes clear that only EU countries, that share a similar fate (Russian heritage, borders) and immediate neighborhood can be initiators of changes and stronger connections with their eastern neighbors.

Background of the EaP

The Eastern Partnership was launched in 2009 as an EU policy towards its eastern neighbors, specifically Ukraine, Belarus, Moldova and the three South Caucasus countries - Armenia, Georgia and Azerbaijan. During the 1990s, the relationship between the EU and the mentioned countries gradually evolved with the signing of Partnership and Cooperation agreements and the adoption of common strategies towards individual countries. Above all,

* Marijana Musladin, PhD, Associate Professor, University of Dubrovnik, Department of Mass Communication, Branitelja Dubrovnika 41, 20000 Dubrovnik, Croatia, marijana.musladin@unidu.hr

the EU concentrated on the security of that area in order to prevent the emergence of new dividing lines. The Eastern Partnership officially became part of the European Neighborhood Policy at the first Eastern Partnership meeting held in Prague on May 7, 2009, when the Joint Declaration was adopted. The Eastern Partnership aims to promote democracy and political stability, as well as to ensure the economic development of the Eastern Partnership countries.

Several goals were foreseen by the partnership: conclusion of association agreements with each of the member countries, establishment of free trade zones, visa liberalization, energy and sectoral cooperation, respect for human rights, democratic institutions and civil society. The realization of these goals is foreseen through bilateral and multilateral cooperation. Regarding bilateral cooperation, a new association agreement was introduced, which is aimed at strengthening the contractual and political frameworks between the EU countries and the countries of the Eastern Partnership. Membership in the World Trade Organization (WTO) is one of the conditions for signing the accession agreement. Comprehensive programs for building institutions are also foreseen, with the aim of strengthening the administrative capacities of the partnership member states and liberalization of the visa regime are one of the most important goals for the countries of the Eastern Partnership. (eeas.europa.eu, 2022) From 2009 to 2021, leaders of the EU, EU Member States and the Eastern Partnership countries held six Eastern Partnership summits. Eastern Partnership summits have been held every other year, and the most recent was in 2021. According to **Thomas de Waal**, the EaP is an ambitious project and constitutes significant progress in relation to previous initiatives concerning the east. However, as proved by the Warsaw Summit, a larger involvement of the EU in its eastern neighbourhood seems considerably complicated (Waal, 2011).

In the development of the Eastern Partnership initiative there were ups and downs⁹⁸, and there is no doubt, however, that the Eastern Partnership has failed to achieve many of the objectives it set, but still some significant goals were achieved. **Stepniewski** (2016) claims that EaP do not result in a qualitative change of relations between the EU and its eastern partners.

However, on the occasion of the 10th anniversary of the launch of the initiative, the EU highlighted 10 key achievements of the EaP:

- new political and economic bilateral agreements;
- more trade and investment opportunities⁹⁹;
- the EU has provided over 125,000 loans of which more than 50% were in local currency to support growth in the region;
- better transport links and infrastructure;
- visa free regimes have been put in place between the EU and Georgia, Ukraine and Moldova;
- greater energy elasticity, reduction of energy consumption, increase in the share of renewable energy sources;

⁹⁸ About the results of the Eastern Partnership see more in: Musladin, M. (2015). Budućnost istočnog partnerstva Europske unije. Političke perspektive, 5 (2), 11-27. Available on: <https://hrcak.srce.hr/184957>;

⁹⁹ The number of companies from DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Areas) – three free trade zones created between the EU and Georgia, Moldova and Ukraine, exporting to the EU has significantly increased since 2015: Georgia by 35%, Moldova by 40% and Ukraine by 26%.

- more than 80,000 youth exchanges by 2020 including through the Erasmus+ programme;
- more accessible and service- oriented public services for citizens across the region;
- easier access to a high-capacity broadband internet network for 2 million scientists, academics and students;
- more awareness of the EU among citizens across the Eastern Partner countries, as well as the Eastern Partnership among EU citizens. (euneighbours.eu, 2022.).

The EU's foreign policy towards the EaP in general is currently guided by the post2020 EaP priorities (post-2020 priorities), enshrined in a Joint Communication document adopted in July 2021. Document set out a new vision for the partnership. It identified strengthening resilience as an overarching policy framework, with five long-term objectives: sustainable and integrated economies; accountable institutions, the rule of law and security; environmental and climate resilience; digital transformation; fair and inclusive societies. With the overall objective of strengthening resilience and generating concrete benefits to the people, the new agenda will be structured around two pillars: investment, to be supported by an economic and investment plans and governance (eeas.europa.eu, 2022.). According to **Stanciu** (2022) the EU drafted an ambitious €2.3 billion economic investment plan for its realization.

War in Ukraine, EU and consequences for the EaP

On 24 February, Russian troops invaded Ukraine and Russia declared the invasion as a 'Special operation warfare'¹⁰⁰. The war in Ukraine very quickly grew into the largest military conflict in Europe after World War II. In addition to threatening the security of Europe and the rest of the world, and causing a refugee crisis in which more than six million people fled, this war greatly affected international political relations and the geopolitical situation in the world. The EU story was built on the assurance that no country would have to fight a war again, and as **Kratsev** (2022) argues the Ukrainian crisis marks a dramatic shift.

Kaunert argue *"that the impact of the conflict in Ukraine on the EU's Eastern Partnership has been considerable, in particular because it significantly impacted the EU's relationship with Russia"*. (Kaunert, 2022, pg. 1.) In this sense, **Kaunert** (2022), referring to **Zwolski** (2017) and **Sakwa** (2015), outlined the two competing positions: firstly, Europe "threatened by expansionist Russia" which is linked to more assertive EU responses to this threat and secondly, the EU could become more "inclusive towards Russia", which **Sakwa** links to the idea of a greater Europe, including Russia. (Sakwa, 2015., Zwolski, 2017., Kaunert, 2022).

¹⁰⁰ Special operations warfare, unconventional military actions against enemy vulnerabilities that are undertaken by specially designated, selected, trained, equipped, and supported units known as special forces or special operations forces (SOF). Special operations are often conducted in conjunction with conventional military operations as part of a sustained politico-military campaign. Some special operations are spectacular direct raids that capture wide publicity, but others are long-term indirect efforts that are never made known. No matter what form it takes, each special operation is an effort to resolve, as economically as possible, specific problems at the operational or strategic level that are difficult or impossible to address with conventional forces alone. (Kiras, J. (2012) "Special operations warfare". Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/special-operations-warfare>

Without going into the breadth of the EU's response to the war in Ukraine, because the focus is on the Eastern Partnership as a whole, the response of the EU to Russia's aggression in general included imposing economic sanctions, supplying arms to Ukraine, and giving political support to Kyiv and lastly, in the context of the Eastern Partnership policy the most importantly, granting of candidate status (together with Moldova).

As **Gubalova** (2022) pointed War in Ukraine marks a pivotal moment that could shift EU policy towards its immediate neighbourhood since the Union's long-standing strategy in the Eastern Partnership countries (EaP) has been aimed at enhancing stability, resilience, and prosperity.

Eastern Partnership was launched as the initiative of the Northern members of the EU at a time when the Mediterranean members were mostly focused on the Union for the Mediterranean. Today, in the situation of the war in Ukraine, more than then, it becomes clear that only EU countries, that share a similar fate (Russian heritage, borders) and immediate neighborhood can be initiators of changes and stronger connections with their neighbors to the east (Slovakia, the Czech Republic, Poland, the Baltic States). As **Stepniewski** also states in his work, after the first crises in Ukraine 2015., the EU's involvement in the East will largely influence the effectiveness of the eastern policy and that much depends on Eastern European countries (Stepniewski, 2015).

In this context, **Gubalova** (2022) writes about, The 'Before' EU neighbourhood strategy and the EU's 'After' must-do neighbourhood policies, asking what type of power can and should the EU project in the Eastern Neighbourhood in this evolving environment. She also believes that the EU, however, can seize this pivotal moment in history to transform itself into a true geopolitical actor (Gubalova, 2022).

Buras and Lang (2022) also agree that the EU's attitudes towards its eastern neighbors must change after the war in Ukraine when they claim that there is no doubt that, regardless of the outcome of the hostilities, a return to the geopolitical status quo is inconceivable. This also applies to the EU's neighborhood policy, especially in relation to its eastern neighbours.

The war in Ukraine should influence a change of thinking within the EU regarding the Eastern neighbors, because the status quo is not an option for the EU or for the Eastern neighbors. Along with Russia and NATO, the EU is also one of the co-responsible actors for the crisis in the region, that is, as **Stanciu** (2022) claims, the crisis escaped the due control of the EU.

Senior European officials also agree with the change in the approach of the EU towards its eastern neighbors in the situation of war in Ukraine. Namely, the statement of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, **Josep Borrell** stands out that Ukraine war is 'birth of geopolitical Europe' presupposes a more active EU approach to security challenges in the European backyard. The question is whether the EU has the ability to project its power towards the Eastern Neighborhood, if nothing, then due to the fact that until 2022 it invested about 20 billion euro in the development of its neighbors, and managed to initiate the liberalization of trade and the visa regime with Georgia, Ukraina and Moldova.

Gubalova (2022) states some of the concrete proposals for the EU leadership, EaP countries and EaP national governments:

Build a common European foreign and security policy with three dimensions of power - economic, common values, and enhanced defence, with clear strategic coherence and with promoting EU interests effectively; devise a clear EU path and strategy for EaP countries that aspire to be part of the EU family, while continuing to support countries that are not yet ready for accession status by signalling the promise the EU represents; use this pivotal moment to support comprehensive reforms by providing tangible rewards and/or milestones to reforming countries in the two regions and to foster accountability aimed at ensuring that local institutions are working towards certain standards; enhance strategic communication through outreach to governments, businesses, and citizens and actively combat disinformation and distortion of the EU's image in the EaP; plan for post-war Ukraine and EaP region reconstruction and recovery and build on best practices on reconciliation.

On the other hand, when it comes to EaP national governments, **Gubalova** (2022) continues and makes the following proposals :

Pursue politically prudent course by introducing difficult reforms now to spur speedier convergence/alignment and create a mechanism for monitoring and implementing reforms to ensure that the rule of law and democratic processes are adequately institutionalized; Communicate to citizens that the lengthy and arduous accession process can contribute to the development of vibrant, secure, and prosperous democracies; Identify how EaP countries can contribute to the Union (Gubalova, 2022).

On the other hand **Buras and Lang** (2022) argue that EU needs to devise a new approach to its neighbourhood, particularly: establish a Partnership for enlargement that offers Ukraine, Moldova, Georgia¹⁰¹, and Western Balkans states concrete steps towards deeper integration – and a pathway to eventual membership. They further claim that this new partnership should include three ‘pillars’: single market integration and the reconstruction of Ukraine; a reinforced commitment to energy security and climate transition and stronger political cooperation in security matters. Furthermore, in support of the aforementioned thesis that the northern EU members should be more involved in the EaP, **Buras and Lang** state that Germany and Poland are countries with key interests in the Ukrainian war, and therefore should work especially closely together to move this new project forward.

In the light of such considerations, the EU funded Eastern Partnership Civil Society Facility (EaP CSF) has decided to restructure its activities concerning Ukraine for 2022 in order to respond in full solidarity with its citizens and civil society.- *“Capacity-building activities as such are not possible in a crisis. However, the project will be able to facilitate peer-to-peer support, mentoring or cover for specific services at the request of civil society representatives,”* (EaP CSF, 2022.).

If the EU cares about security and stability in its eastern neighborhood, then it must become more actively involved and integrate these countries more into the European security area. In this sense, **Dempsey** (2022) suggests: *"For example, why not give these countries a special status in the EU's Political and Security Committee (PSC), even limited voting rights?"*

¹⁰¹ Meanwhile, a big step happened on June 23 when Ukraine and Moldova have both been granted EU candidate status.

As Russia's war in Ukraine has shown, these countries are in desperate need of acquiring the tools of security, police training, and participating in EU crisis management missions."

Dempsey also argue that Poland, with the Baltic states, Slovakia, and the Czech Republic, could assume a special responsibility for revamping the EU's relationship with Eastern Europe. These EU member states understand the difficulties of making the transition to democracy—and the Russian threat. Furthermore, their empathy for Eastern Europe should be capitalized on, particularly since the war in Ukraine has made the EU's Eastern Partnership almost obsolete. According to **Dempsey** it is going to require immense political will and strategic imagination to integrate Eastern Europe as much as possible into EU structures. (Dempsey, 2022).

On the other hand, **Kratsev** (2022) pointed that in the short to medium term, Europe will not have sufficient capabilities to be able to engage in a major conflict. However, in the following he is more optimistic when he claims that current dynamics should not lead to the kind of total war that people feared in the 1950s. However, moving away from the region poses an even greater danger to European security, as it would mean leaving the fate of its eastern neighbors in the control of Russia.

Instead of conclusion

Based on the previous analysis, it is clear that both the EU and the partnership countries and academic circles agree on the need to further connect the eastern partners with the EU. The war in Ukraine, the leading country of the Eastern Partnership, has only further emphasized the need and responsibility of the EU towards its immediate neighbors to the east. The situation in the eastern neighbourhood confirms that far-reaching changes are required.

How things will develop further remains for some new research, but the two Ukrainian crises are quite enough for the EU to take a more serious approach to the reform of the Eastern Partnership policy. Especially since it has invested large financial resources in the region. The granting of candidate status to Ukraine and Moldova and the announcement of the granting of status to Georgia gives us hope for a more active involvement of the EU in the fate of its eastern neighbors.

References:

- BURAS, P. AND LANG, K.F. 2022. Partnership for Enlargement: A new way to integrate Ukraine and the EU's eastern neighbourhood. [online]. In *European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Briefs*, No. 453, June 2022. [cit.20.10.2022.]. Available online at: <<https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/>>
- DEMPSEY, J. 2022. Russia's War in Ukraine Must Change the EU. In *Carnegie Europe* [online]. [cit. 20.10.2022.]. Available at: <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/87074>>
- GUBALOVA, V. 2022. War in Ukraine: Is the EU Ready and Able to Project Power in the Western Balkans and Eastern Neighbourhood? [online]. In *GLOBSEC Policy Institute, Policy*

Brief. [cit. 20.10.2022.]. Available online at: <<https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2022/03/Is-the-EU-Ready-and-Able-to-Project-Power-in-the-Western-Balkans-and-Eastern-Neighbourhood.pdf>>

EUROPEAN COMMISSION. 2009. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009. [online]. [cit. 20.10.2022.]. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/PRES_09_78>

EUROPEAN COMMISSION 2021. Joint Staff Working Document: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities. [online] [cit. 20.10.2022.]. Available at: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_fl_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf>

EUROPEAN COUNCIL 2022. [online]. Eastern Partnership policy beyond 2020. [cit. 20.10.2022.]. Available online at: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>>

EU NEIGHBOURS EAST [online]. Top 10 Achievements of the Eastern Partnership in the last 10 Years. [cit. 1.10.2022.]. Available at: <<https://euneighbourseast.eu/news/publications/top-10-achievements-of-the-eastern-partnership-in-the-last-10-years/>>

KAUNERT, C. 2022. EU Eastern Partnership, Hybrid Warfare and Russia's Invasion of Ukraine. [online]. In *Eucrim* Issue 2/2022 pp 158 – 164. [cit. 20.10.2022.]. Available online at: <<https://eucrim.eu/articles/eu-eastern-partnership-hybrid-warfare-and-russias-invasion-of-ukraine/>>

KRATSEV, I. 2022. The Ukraine War: A Resilience Test for the European Union? [online]. In *Institut Montaigne*. INTERVIEW - 15 SEPTEMBER 2022. [cit. 20.10.2022.]. Available online at: <<https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/ukraine-war-resilience-test-european-union>>

SAKWA, R., 2015. The death of Europe? Continental fates after Ukraine. *International Affairs*, 91 (3), 553–579. Available online at: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/INTA91_3_06_Sakwa.pdf>

STANCIU A. 2022. The Eastern Partnership Beyond 2022: Is the EU Ready to Fight Back for Ukraine? [online] In *Vocal Europe, Policy Brief*. [cit. 20.10.2022.]. Available at: <<https://www.vocaleurope.eu/policy-brief-the-eastern-partnership-beyond-2022-is-the-eu-ready-to-fight-back-for-ukraine/>>

STĘPNIEWSKI, T. 2015. The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, vol. XXIV, no. 1-2, 2015, pp. 17-27.

STĘPNIEWSKI, T. 2016. The Ukraine Crisis and European Union's Eastern Partnership Revisited. [online]. In *Annales Universitatis Mariae Curie –Skłodowska*. [cit. 20.10.2022.]. Available at: <<https://journals.umcs.pl/k/article/view/2593>>

WAAL, T. 2011. Expanding the EU's Ostpolitik, In *Strategic Europe*, [online]. [cit. 20.10.2022.]. Available at: <<https://carnegieeurope.eu/2011/10/24/expanding-eu-s-ostpolitik-pub-45792>>

ZWOLSKI K., 2017. Wider Europe, Greater Europe? David Mitrany on European Security Order. In *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55 (3), pg. 645–661.

NACIONALIZMUS A JEHO PODOBY V KONTEXTE MODERNÉHO DEMOKRATICKÉHO ŠTÁTU

NATIONALISM AND ITS FORMS IN THE CONTEXT OF THE MODERN DEMOCRATIC STATE

Radoslav Packa*

ABSTRAKT

Napriek očakávaniam o postupnej racionalizácii politiky stále nachádzame, že jednou z hybných síl pre tvorbu a udržania štátu je nacionalizmus. Význam nacionalizmu napriek očakávaniam o racionalizácii politiky v poslednej dobe dokonca vzrástol. Tento nárast je spojený s tým, ako sa politika identít dostáva do popredia záujmu. V súčasnosti nacionalizmus nájdeme v niekoľkých podobách. Identifikujeme nacionalizmus v podobe etnického (ethnic) a občianskeho (civic) nacionalizmu. Obe podoby tvoria ako nutný základ pre udržanie štátu. Preto je ťažko predstaviteľné, že ho v dohľadnej budúcnosti nahradí iná forma skupinovej identity. Absentuje alternatíva pre schopnosť nacionalizmu udržiavať štátne celky. Ani multinacionálne štáty nie sú výnimkou sa musia vysporiadať s protichodnými identitami a nájsť spôsob ako tieto parciálne identity zosúladiť s celkom. Občiansky nacionalizmus sa javí životaschopnejší v globalizujúcom svete. Porovnateľne inkluzívnejší charakter občianskeho nacionalizmu sa ukazuje perspektívnejší v dobe narastajúcej migrácie a aj v prípadoch multinacionálnych štátov.

Kľúčové slová: nacionalizmus, etnikum, identita, kultúra

Úvod

Národ tvorí určitú komunitu, ktorá si prisvojuje spoločnú históriu a určité geografické územie. Zvyčajne môžeme v prípade národov hovoriť o spoločnom jazyku, kultúre, histórii, resp. zdieľanej historickej skúsenosti, ktorá dotvára danú komunitu. Tieto znaky nie sú nevyhnutné, ale prítomnosť viacerých z nich napomáha posilniť pocit jednoty a komunity, ktorá je potrebná pre zachovanie štátov. Zdá sa, preto prirodzené, že spolu s tým, ako narastá postavenie národnej identity v porovnaní s inými, narastá aj jej politická relevancia. Zvlášť pre národné štáty je táto identita kľúčová na zachovanie ich legitimacy a stability. Národný štát, preto nachádza svoju legitimitu, keď sa prezentuje ako reprezentant jedného konkrétneho národa. Ako manifestácia politickej vôle jednej komunity. Štát sa spojením s národnou identitou stáva viac, približuje sa občanovi, národnému príslušníkovi, ale zároveň získava aj záujem o udržanie vlastnej kohézie. Táto kohézia, keďže je založená na národnej identite, zároveň aj zákonite utrpí ak dôjde k rozsiahlym zmenám v národnom zložení alebo spôsobe akým výrazná časť jeho populácie vníma vlastnú národnú identitu. Rozdiely v identitách majú v tomto prostredí silný politický potenciál: vedia udržiavať hranice štátov cez identitárnu

* Mgr. Radoslav Packa, doktorandský študent na FPVaMV Univerzity Mateja Bela, Kuzmányho 1, Banská Bystrica, radoslavpacka@gmail.com

homogenitu, ale aj hranice meniť, keď identitárne rozdiely vedú k vzniku separatistických hnutí.

Nasledujúci text má zámer sa bližšie pozrieť na účinky aké má identita na usporiadanie štátov. Zvlášť sa venuje otázkam národnej identity, formám, ktoré môže nadobudnúť a spôsobom akým vedie k tvorbe alebo rozpadu štátov. Národné štáty sú postavené do kontrastu s multinacionálnymi štátmi. Tie tvoria zaujímavé prípady štátov, kde môžeme sledovať dvojstrannosť nacionalizmu – ako stabilizačnej, ale aj rozbíjajúcej sily. Pozornosť sa venuje aj spôsobu akými sa tieto štáty vysporiadajú s jednotlivými subnacionálnymi skupinami a aké stratégie má štát k dispozícii, aby sa vyhol nebezpečenstvám separatizmu.

Nakoniec sa text venuje otázkam alternatív klasického národného štátu. Preberá problematika identity a ľudskej potreby byť súčasťou komunity, ako ich možné naplniť inak ako prostredníctvom etnického nacionalizmu. Liberálny kozmopolitizmus a občiansky nacionalizmus sú uvedené ako možné alternatívy.

1 Prepojenie štátu a národa cez identitu

Nacionalizmus, ako štátotvorný prvok vidáme zvyčajne v prípadoch štátov naviazaných na konkrétny národ. Samotný štát vo väčšine svojich definícií odkazuje na určité územie a určitú populáciu. Klasická definícia štátu, ako ju uvádza **Max Weber** hovorí o exkluzívnej legitímnej moci nad určitým územím. (Weber, 2013) A aj v bežnom ponímaní, hovoríme o štátoch existujúcich z vôle ľudu. Legitimita moci je predpokladom pre dlhodobú existenciu štátu. Nejde pritom len o demokracie. Aj v autoritárnych režimoch zohráva myšlienka populárnej legitimacy svoju úlohu. Môžeme v tom vidieť silu ideí, ktoré prekračujú hranice demokratických štátov, ale aj potrebu odvolávať sa na všeobecnú podporu daného ľudu, aby si štát vedel zabezpečiť poslušnosť, autoritu a aj medzinárodný rešpekt a zvrchovanosť. Národný štát sa preto javí ako jednoduché riešenie potreby legitimacy pre štát a komunitárnych potrieb pre jeho obyvateľov, ktorí štát vnímajú, ako prirodzený prejav svojej vôle. Tento postoj zastáva aj **B.Yack**, keď píše: „*Táto koncepcia ľudu ako hlavného suveréna, zdroja - a nie vykonávateľa - všetkej legitímnej autority, postupne nahradila svojich rivalov o otázkach základov štátnej legitimacy.*” (Yack, 2012 s. 7)

Z tejto myšlienky vyplýva aj koncepcia typického národného štátu. V **Yackovom** poňatí je človek tvorom spoločenským, ktorý neexistuje ako osamelý jednotlivec, ale rodí sa do už určitého sociálneho kontextu. Už pri svojom zrode je človek súčasťou určitých sociálnych vzťahov - rodina, kmeň, komunita, národ. Podľa **Yacka**, ale nestačí ak sa definujeme ako súčasť jednej ľudskej komunity. Identita musí mať v súlade aj so sociologickou teóriou určitú exkluzivitu. Je nutné konfrontovať štatút člena s outsiderom, ingroup a outgroup. „*Komunita, ako ju chápem, má, teda dve kľúčové črty; zdieľanie a z toho odvodený pocit sociálnej vzájomnosti alebo priateľstva. Komunita je skupina jednotlivcov, ktorí sa považujú za navzájom prepojenú skupinu tvorenú objektami osobitného záujmu a lojality prostredníctvom niečoho, čo zdieľajú.*“ (Yack, 2012, s. 48) Pre **Yacka** sa človek rodí ako súčasť určitej komunity, do tejto skupiny je následne socializovaný. Tu nachádza svoju podporu, sieť vzťahov potrebných na prežitie a sem investuje aj svoju lojalitu. Tento postoj je

v kontraste s klasickým liberálnym poňatím človeka ako racionálneho jednotlivca. Pomáha nám ale lepšie pochopiť určité sociálne potreby, ktoré môžu mať pôvod v prvotných ľudských komunitách. A čo je takisto potrebné poznamenať - potrebu národnej identity, ktorá sa v tomto poňatí stáva náhradou lokálnej komunity pre moderného človeka. Ako poznamenáva **F. Fukuyama** v knihe *Identita*, človek má potrebu sa s niečím identifikovať, nájsť svoje miesto vo väčšom celku. Ide o potrebu, ktorú mu čisto racionálne založený štát nedokáže poskytnúť. Národná identita sa stáva spôsobom akým sa táto potreba manifestuje v politickej praxi. Štát dokáže svoju existenciu naviazať na túto identitu a tým sa legitimovať ako reprezentant určitého obmedzeného výseku ľudstva. Národ sa teda stáva prirodzeným konštruktom, ktorý napĺňa potrebu jednotlivca po identite, komunite a väčšom celku, s ktorým sa jednotlivec môže identifikovať. (Fukuyama, 2019)

Zdá sa, preto byť prirodzeným, že národ a štát si našli cestu k sebe. Národ napĺňa komunitárne potreby. Štát popritom sleduje praktické materiálne ciele. Aj keď ide o dva pojmy, ktorých vývoj bol do značnej miery nezávislý. Ich konečné prepojenie v podobe národného štátu však v súčasnosti pôsobí prirodzene. Toto prepojenie funguje do značnej miery symbioticky: štát potrebuje jednotu a legitimitu na zachovanie svojej stability. Národ je schopný štát legitimizovať a cez jeho komunitárnu dimenziu zabezpečiť aj značnú mieru sociálnej kohézie. **J. R. Short** to nazýva kongruenciou medzi štátom a národom, ktorá sa prejavuje modelom európskeho (formálne na etnickom pôvode založeného) národného štátu. Avšak keďže národný štát je legitimizovaný jeho naviazaním na konkrétnu etnickú skupinu (konkrétny národ), je aj jeho schopnosť udržať si toto územie závislá od kultúrnej resp. etnickej homogenity. *“Ak štátne hranice ohraničujú len jedinú jazykovú skupinu, ktorá zdieľa rovnaké náboženstvo a kultúrne dedičstvo, potom je stabilita národného štátu pri zachovaní všetkých ostatných faktorov konštantná. Ak na druhej strane štát ohraničuje viacero rôznych jazykových skupín, rôznorodé náboženské zoskupenia a skupiny obyvateľstva s odlišnými kultúrnymi tradíciami, a to všetko navyše v odlišných regiónoch, potom nedokáže tak jednoducho udržať svoju politickú stabilitu. Kongruencia nastáva vtedy, keď je medzi národom a štátom dokonalá zhoda. Je to zriedkavý jav. Podstatne častejšie sa vyskytuje nesúlad [incongruence] medzi národom a štátom.”* (Short, 1993, s. 91) Tento nesúlad môže existovať vo viacerých formách, avšak v každom prípade má reálne politické dopady.

2 Nacionalizmus a hranice štátov

Aj keď neexistuje žiaden štát, o ktorom by sme mohli povedať, že dokonale kopíruje etnické hranice (už len z dôvodu ich prirodzenej premenlivosti), minimálne model moderného národného štátu sa na národ odvoláva a je v jeho záujme, aby sa mohol legitimovať ako jeho politická reprezentácia. Táto legitimita mu dáva nárok na územie, ktoré si daný národ privlastňuje ako svoju domovinu. Na jednej strane toto spojenie umožňuje stabilizovať hranice štátov. Na druhej však komplexnosť národnej identity umožňuje, aby si viaceré národy historicky nárokovali to isté územie. Vznikajú tak protichodné územné nároky, ktoré pre ich emocionálny náboj neumožňujú jednoduché pragmatické riešenia. Príklady, ako tento nesúlad reálneho etnického zastúpenia a historického významu daného územia vidíme prakticky všade: Izraelsko-Palestínsky konflikt, pretrvávajúci konflikt o Náhorný Karabach,

pretrvávajúce územné spory na Balkáne, Čínske teritoriálne spory¹⁰² (s nárastom podpory pre nezávislosť na Taiwane, môžeme hovoriť o tomto aspekte aj v rámci Čínsko-Taiwanského sporu) a mnohé iné prípady. Teda vidíme dvojstrannosť nacionalizmu v medzinárodnom priestore: má potenciál viesť k stabilizácii, avšak dokáže aj generovať územné nároky a politický kapitál potrebný k vojenskému konfliktu.

3 Nesúlad medzi štátom a národom

Na internej úrovni takisto môže existovať nesúlad. Ten môžeme zjednodušiť na dva hlavné prípady: prípad multinacionálneho štátu, ktorý tvorí viac ako jeden národ alebo prípad, keď existuje síce národná identita s ambíciou mať vlastný štát, ale nedošlo k jej naplneniu. Značnú rolu tu zohráva aj schopnosť národa získať medzinárodnú podporu pre svoje územné nároky. Výsledkom je, že nie každý národ končí ako víťaz, ale ako ukazuje prípad Izraela, národná identita má schopnosť pretrvávať a uplatniť sa v budúcnosti. V iných prípadoch však má potenciál pretaviť sa do separatizmu alebo terorizmu, poskytujúc morálne odôvodnenie pre násilie v mene uplatnenia práva národa na suverenitu. Izrael je tu dvojaký príklad. Na jednej strane ide o príklad národa bez štátu, ktorý si presadil svoje nároky. Avšak Palestínsky národ sa na druhej strane ocitol v pozícii bezštátneho národa. (Short, 1993) V homogénnych štátoch má potenciál pôsobiť stabilizujúco, avšak v prípade etnických menšín môže viesť k tvorbe separatistických hnutí. Tento jav nemusí byť nevyhnutne považovaný za negatívum, antikoloniálne hnutia boli takisto povzbudzované identitárnymi rozdielmi - etnickými, náboženskými, regionálnymi rozdielmi. Národy bez štátu majú, teda potenciál vplývať na hranice štátov, viesť k tvorbe nových alebo rozbitiu starých štátov. Avšak, ako píše **Short**, je tento potenciál obmedzený vplyvom existujúcich štátov v medzinárodnom systéme: *“Fórum svetovej mienky viac reaguje na štáty ako na bezštátne [dispossessed] národy. Národom bez štátov chýbajú formálne kanály, na ktoré by sa mohli obrátiť pre reprezentáciu. Konečným dôsledkom je, že sa obracajú k taktike teroru, ktorú niekedy takéto bezštátne [dispossessed] skupiny používajú. A naozaj, definícia terorizmu sa často používa na (negatívny) opis akcií týchto skupín. Keď štát bombarduje iný štát, je to vojna, keď (formálne štátom) nereprezentované národné skupiny robia to isté, nazýva sa to terorizmus”* (Short, 1993, č. 92). Tento stav naznačuje, že aj keď nacionálne hnutie má svoj potenciál prepísať politické mapy, systém preferuje a zvýhodňuje už existujúce národné štáty. Bezštátne národy sú v tomto stave v znevýhodnenej pozícii a odkázané na podporu už existujúcich štátov, aby uznali ich nároky.

4 Multinacionálny štát

Zvláštny prípad tvoria multinacionálne štáty ako alternatíva pre národné štáty. Ak je legitimita naviazaná na národnú identitu, potom zákonite utrpí v prípade multinacionálneho

¹⁰² S nárastom podpory pre nezávislosť Taiwanu môžeme pozorovať, ako vznik novej identity vplýva na geografiu. Postupom času narastá na Taiwane podpora pre nezávislosť. Postoj miestnej verejnosti sa postupom času zmenil z podpory Kuomitangu a jeho nárokov a v posledných rokoch prevláda hnutie za nezávislosť Taiwanu. (Hickey, 2020)

štátu. Kategória multinacionálnych štátov predstavuje zvláštnu situáciu, keď proti sebe pôsobí národ ako štátotvorná sila (v prípade majoritnej národnostnej identity) a zároveň aj ako deštruktívna sila ohrozujúca jednotu štátu (v prípade minoritných národnostných identít). Nebezpečenstvo pre štát spočíva v nezhode “komu” z daných národov štát “patrí”, resp. Ktorý národ si dokáže štát privlastniť. **W. Kymlicka** na túto tému píše: *„Vo svete tvorenom národnými štátmi, kde sa štáty legitimujú referovaním k normám sebaurčenia, už samotná existencia oddelenej skupiny “ľudu” s jej vlastným právom na sebaurčenie, je často vnímaná ako hrozba. A naozaj, mnohí komentátori tvrdia, že stabilná demokracia je v takýchto podmienkach nemožná. Demokracia je vláda “ľudu”, ale tá predpokladá zhodu, že občania štátu naozaj aj tvoria jeden “ľud”, ktorý svoju suverenitu praktizuje v spoločnom štáte a vo vnútri dohodnutých hraníc. Bez zhody, čo tvorí túto základnú jednotku sebaurčenia, demokracia sa stáva nestabilnou.”* (Kymlicka, 2011, s. 285)

Táto nezhoda v tom, čo tvorí ľud je tým, čo ohrozuje stabilitu multinacionálnych štátov. Národnostné menšiny, ktoré sa nevedia identifikovať so štátom vedú k vzniku separatistických hnutí. Môže sa zdať, že tento rozdiel stačí, ale separatistické hnutia vo vnútri multinacionálnych štátov zvyknú mať viacero príčin. Medzi klasické môžeme vymenovať rozdielny jazyk, náboženstvo alebo ekonomické rozdiely medzi regiónmi, nerovnomerný rozvoj a iné identitárne konflikty. Očakávali by sme, že reálne multinacionálne štáty nebudú schopné dlhodobo udržať svoju stabilitu, avšak reálne príklady týchto štátov nám ukazujú modely, ako sa vedľa s týmto problémom vysporiadať.

Klasickým príkladom je Švajčiarsko, avšak to je skôr spomedzi multinacionálnych štátov výnimočné. Jeho kantónové rozdelenie umožňuje ustáleným národnostiam fungovať s určitou mierou politickej nezávislosti. Vzniká tu akási krehká rovnováha, ktorá umožňuje koexistenciu viacerých jazykových skupín, ktoré spája spoločný štát. **Kymlicka** naznačuje, že ide o výsledok politických vnútorných politických procesov a štát existuje v stave permanentného vyjednávania (negotiating) ohľadom proporcie reálnej politickej moci, ktorú má každá jazyková skupina. Najlepšie to vidno v otázkach migrácie, kde by sme intuitívne očakávali, že multinacionálny štát je schopný sa lepšie prispôsobiť a socializovať migrantov do svojej spoločnosti, čo však podľa **Kymlickovej** analýzy nie je pravda. Každá jazyková skupina si stráži svoje práva a má zákonite obavu, že migrácia bude viesť k narušeniu už dosiahnutej rovnováhy. (Kymlicka, 2011)

Opačný prípad je Španielsko, kde vedľa seba koexistujú Kastílčania a Katalánčania. Štát je prevažne kastílsky a kastílska španielčina prevažuje nad katalánskou¹⁰³, čo vedie k tomu, že Španielska identita sa viac spája s Kastílčanmi. Katalánska menšina sa následne stáva odcudzenou voči štátu a nachádza svoju reprezentáciu v Katalánskom separatizme. Tento prípad je oveľa častejší a nachádzame jeho obdobu aj vo spore medzi anglickými a francúzskymi Kanadčanmi. Jedna prevažujúca etnická skupina vedie k tomu, že inštitúcie štátu, ako celok sa začnú identifikovať viac s touto skupinou ako s minoritnou. Ak aj existuje jedna identita, ktorá teoreticky zahŕňa všetky minority (v tomto prípade Kanadčan), všeobecne táto sa bude viac identifikovať s prevažujúcou majoritou. Výsledok je odcudzenie menšiny a

¹⁰³ Podľa dát z CIA World Factbook až 74% španielov hovorí kastílskou španielčinou v porovnaní s 17% hovoriacimi katalánsky (Index Mundi: Spain Languages, 2021)

opäť separatistické hnutie za oddelenie frankofónneho Quebecu. V Kanadskom prípade opäť vidíme, že síce v krajine, ako celku prevažuje anglofónne obyvateľstvo. Koncentrácia frankofónneho obyvateľstva do oblasti Quebec kombinuje faktory, ktoré vedú k odcudzeniu voči majorite¹⁰⁴. Faktor regionálnych rozdielov sa snúbi s jazykovými rozdielmi a keďže obyvatelia tohto regiónu cítia odcudzenie voči anglofónnej majorite, vzniká tu pôda pre separatizmus.

5 Identitárne konflikty

Identitárne rozdiely tiež hrali úlohu pri vypuknutí občianskej vojny v Sudáne v roku 1983, ktorá nastala po snahách zaviesť právo Šaría moslimským severom. Tejto snahe sa postavil juh, kde sa koncentrovali obyvatelia stále sa držiacej svojej tradičnej africkej viery. Výsledkom bola občianska vojna, ktorá skončila oddelením juhu a vznikom Južného Sudánu.¹⁰⁵ **Monica Fahmi** v štúdiu zameranej na občianske konflikty Sudánu identifikuje identitárne konflikty ako kľúčové pre vypuknutie občianskej vojny v Sudáne: „*Druhá občianska vojna v Sudáne začala ako pokračovanie prvej občianskej vojny. Vypukla v roku 1983 medzi SSLM/A pod vedením jej vtedajšieho vodcu Johna Garanga a GGOS, ktorý sa nachádzal z väčšej časti v južnom Sudáne. Je považovaná za jednu z najdlhšie trvajúcich a najsmrteľnejších vojen na konci 20. storočia, pri ktorej bolo zabitých približne 1,9 milióna civilistov... a viac ako 4 milióny južanov bolo nútených opustiť svoje domovy. Gaafar Nimeiri porušil AAPA zrušením autonómie južanov, keď vyhlásil svoj zámer premeniť Sudán na moslimský arabský štát zavedením práva šaría v celej krajine vrátane juhu, čo bol čin, ktorý odznova odštartoval občiansky konflikt.*“ (Fahmi, 2012). V tomto prípade separatistické hnutie a občianska vojna boli podmienené regionálnymi rozdielmi ako aj (opäť) koncentráciou odcudzenej menšiny v jednom regióne. Rozdiel bol však nie až tak etnický (v južnom Sudáne sa nachádza viacero kmeňových zoskupení) ako spôsobený náboženskými rozdielmi.

Short uvádza, že náboženstvo a náboženské rozdiely samy o sebe nevedú k vzniku vojen, ale v kombinácii s inými faktormi: regionálnymi rozdielmi, existenciou národnostných menšín alebo už existujúceho konfliktu, dokážu už existujúcu konfliktnú situáciu ešte viac vyhrotiť¹⁰⁶. (Short, 1993) V tomto prípade však identitárne rozdiely spôsobené odlišnosťou náboženstva stáli priamo za vznikom konfliktu, ale môžeme predpokladať, že len existencia náboženskej menšiny by nestačila. Tá musí byť regionálne koncentrovaná a mať možnosť sa politicky organizovať, k čomu môže prispievať aj existencia regionálnych komunít, médií, vlastnej kultúry a lídrov.

¹⁰⁴ Podľa oficiálnych štatistík Kanady, až 85% obyvateľov Quebecu hovorí francúzsky a až 44% je bilingválnych, percentá ďalej presahujúce dáta z iných provincií (Statistics on Official Languages in Canada, 2022)

¹⁰⁵ Pre kontext ide o druhú občiansku vojnu v Sudáne. Ani po jej skončení a oddelení Južného Sudánu však nezavládol mier. V roku 2013 vypukla občianska vojna v Južnom Sudáne. Príčiny v tomto prípade boli politické, ale etnické rozdiely mu znova dodali identitárny rozmer.

¹⁰⁶ Gellner na túto tému uvádza, že síce ekonomické rozdiely môžu viesť k separatizmu, zvyčajne sa musia však spájať s nejakou formou identitárneho nesúladu, aby mohlo dôjsť k ozajstnému separatistickému hnutiu. „*Ak sú dva veľké regióny rozdielne ovplyvnené kapitalistickým rozvojom, jeden sa stáva bohatším ako druhý, ale tieto dva regióny sa nelíšia kultúrou alebo jazykom, potom je nepravdepodobné, že by sa regionálna nespokojnosť prejavila separatistickými hnutiami.*“ (Short, 1993, s. 94)

6 Štátne stratégie

Identita (nie nutne národnostného charakteru) má potenciál byť nebezpečnou pre dlhodobú udržateľnosť integrity štátu. Tie majú k dispozícii viacero prostriedkov, ako sa vyrovnat' s inkongruenciou v oblasti identity. Nachádzame viaceré stratégie, z ktorých časť vidíme už v prípade multinacionálnych štátov, avšak zvyknú spadať do dvoch hlavných kategórií: represia a federalizácia. Represívne prístupy môžu nabráť niekoľko foriem: od extrémnych ako sú etnické čistky a presadzovanie majoritnej kultúry (nútenej asimilácii) nachádzame aj iné subtilnejšie prístupy. **Kymlicka** napríklad poukazuje ako štáty upravujú svoju imigračnú politiku tak, aby imigranti boli asimilovaní do žiadúcej identity. (Kymlicka, 2011) V prípade Veľkej Británie napríklad preferuje sa Britská identita, ktorá v sebe zahŕňa viacero prvkov anglickej a menej waleskej alebo škótskej identity. V Izraeli táto politika zase prebieha pozývaním migrantov židovského pôvodu a ich usídľovaním na prevažne palestínskych územiach. V spomenutom Španielsku je asimilácia pravdepodobná viac do kastílskej ako do katalánskej identity práve pre jej majoritné postavenie. Takáto asimilačná politika umožňuje štátu posilňovať svoju preferovanú národnostnú identitu a tým zmiernovať inkongruenciu medzi štátom a národom.

Alternatívou je určitá forma autonómie alebo federalizácie daných národností. Autonómia umožňuje silnejšiu regionálnu reprezentáciu a pomáha zaručiť, že miestne orgány budú jednať skôr v záujme reprezentovanej skupiny. Výsledkom je lepšia identifikácia danej menšiny so svojou regionálnou vládou. Ak tá má rovnocenné zastúpenie s inými regiónmi vedie táto metóda k stabilizácii situácie. Pre unitárne štáty ide však o riskantnú možnosť, ktorej sa budú strániť. Autonómia by v takom prípade mohla byť vnímaná ako ústupok voči danej národnostnej menšine a krok k separatizmu. Avšak lepšie tento model funguje v federálne usporiadaných štátoch ako Kanada a Švajčiarsko. Ale ani toto usporiadanie nevyklučuje možnosť sporov a vnútorných konfliktov, **Yack** na túto tému píše: "*...netolerancia vzniká z dojmu [perception], že disidentské skupiny sú hrozbou pre dôležité hodnoty alebo predstavujú nebezpečenstvo pre ústavný poriadok.*" (Yack, 2012, s. 186). Záleží, teda aj na spôsobe akým dané subnacionálne skupiny spolunažívajú a politickej klíme, v ktorej sa nachádzajú.

7 Alternatívne formy nacionálnej identity

Avšak naskytá sa aj iná možnosť, ktorá však vyžaduje zmeniť poňatie etnického nacionalizmu na kultúrny, resp. občiansky nacionalizmus. Národnosť a etnická príslušnosť samy o sebe tento pozitívny efekt na jednotu štátu nenesú - predstavujú však formy identity, voči ktorým sa môže jednotlivec socializovať. Predchádzajúci text vychádzal z etnického pojatia národnej identity, voči ktorému existuje alternatíva: občiansky (civic) nacionalizmus. Ten viac ako na pokrvné príbuzenstvo prisudzuje dôležitosť práve zdieľanej kultúre a hodnotám v zmysle tradičného liberálneho poňatia národa. "*...Francúzsky a americký nacionalizmus boli tradične považované za stelesnenie občianskeho nacionalizmu, ktorý vychádzal z politických myšlienok revolucionárov. Tí bojovali za suverenitu ľudu. Členstvo v komunite bolo teda definované predovšetkým politicky; občianske cnosti boli dôležitejšie pre*

nové republiky ako etnický pôvod, spoločná kultúra či dokonca spoločný jazyk. Jediný spôsob ako byť mimo národa bol opustiť hranice krajiny. Z tohto dôvodu sa každý, aspoň teoreticky, mohol stať francúzskym alebo americkým občanom, a to tým spôsobom, že nadobudne potrebné občianske cnosti (z ktorých znalosť francúzštiny a angličtiny tvorili len časť)." (Auer, 2004, s. 5) Táto forma nacionalizmu založeného na zdieľaných hodnotách má teoretický potenciál zjednotiť tam, kde etnické pôvody vyvolávajú konflikty. Vychádzajúc z **Fukuyamovej** predstavy, že človek ako sociálny tvor má aj iracionálne spoločenské potreby: uznania, komunity, identity...(Fukuyama, 2019) Musíme vziať do úvahy, že identitárne rozdiely a konflikty z nich vyplývajúce budú naďalej ovplyvňovať politické mapy. Etnický nacionalizmus túto potrebu vie naplniť, ale identita založená na tejto forme nacionalizmu je neflexibilná. Socializácia jednotlivca predurčuje na príslušnosť k danej etnickej identite a je porovnateľne zložitejšie pre cudzinca zaradiť sa do etnicky homogénnej spoločnosti¹⁰⁷. Naproti tomu kozmopolitizmus prostredníctvom jednotnej zdieľanej identity pôsobí utopicky. Formovanie komunitnej identity totiž vyžaduje rozdelenie na ingroup a outgroup. Pri kozmopolitnom poňatí z definície absentuje outgroup, voči ktorému by sa jednotlivec vedel vymedziť. Takéto riešenie je preto nereálne.

Z poskytnutých možností je to práve obrat k občianskemu nacionalizmu, ktorý by mohol byť potrebnou alternatívou. A to alternatívou, ktorá by umožnila zmierniť negatívne účinky nacionalizmu na stabilitu štátov. Avšak tu sa stretávame s praktickými problémami: známe príklady občianskeho nacionalizmu sú totiž samy založené na histórii vychádzajúcej z revolučných hodnôt. Etnické identity sa zdajú byť porovnateľne silnejšie ak sú v priamom rozpore s tými založenými na občianskom nacionalizme. Napríklad ohľadom zlyhaní v tvorbe identít môžeme hovoriť napríklad aj o známom neúspechu o tvorbu spoločenskej Československej identity, a to napriek spoločnému štátu a blízkom jazykom. Tento príklad, ako aj ďalšie pokusy o tvorby nových „umelých“ identít sa zvyknú stretávať s odporom. Pokusy o zmenu alebo systematickú socializáciu majú tendenciu preferovať najsilnejšie etnikum. **Kymlicka** spomína prípad Británie, kde napriek pokusom socializovať migrantov k jednotnej Britskej identite vedie k ich adopcii Anglických hodnôt a zvykov. (Kymlicka, 2011) Pri tvorbe jednej spoločnej nadradenej identity prevažujú prvky dominantnej etnickej identity, ostatné subnacionálne skupiny sa dostávajú do úzadia. Preto zatiaľ jediný známy spôsob ako tvorbu tejto identity dosiahnuť je prostredníctvom štátotvorného mýtu, založeného na zdieľaných hodnotách - étosu, že národ tvorí nie pokrvné príbuzenstvo, ale oddanosť základným hodnotám.

¹⁰⁷ Príklad tohto problému je Japonsko, ktoré má výrazne etnicky homogénnu populáciu, ale nie je ochotné sa otvoriť migrácii, aby sa vyšlo starnutiu pracovnej sily. Výsledkom je etnická homogenita, ale výrazné problémy pre prisťahovalcov, ktorí vyčnievajú z bežnej Japonskej populácie a nedokážu sa preto efektívne integrovať do spoločnosti. Striktná etnická definícia toho, čo tvorí Japonca robí z migrácie hrozbu pre homogenitu Japonskej spoločnosti. Podľa Japan Times, počet ľudí nad 65 rokov v Japonsku tvorí až 29% celkovej populácie, rekord z pomedzi 201 sledovaných krajín. Flexibilnejšia migračná politika by vedela straty pracovných síl nahradiť, avšak to by vyžadovalo výraznejšie otvorenie a reflektovanie ohľadom identity Japonskej národnosti (Japan's Older Population Hits Record High, 2021).

Záver

Napriek rozšírenia liberálnych demokracií v 20. storočí nemôžeme povedať, že by nacionalizmus prestal hrať podstatnú úlohu vo formovaní štátov a ich hraníc. Oživenie identitárnych otázok v posledných rokoch naznačuje, že nemôžeme v blízkej budúcnosti očakávať nahradenie nacionalizmu kozmopolitizmom alebo inou liberálnou alternatívou. Naopak **Yack, Fukuyama, Kymlicka** a ďalší komentátori naznačujú, že nacionalizmus je prejavom vrodenej ľudskej potreby po komunite a identite. Tá vyžaduje inklúziu a zároveň aj exklúziu, aby mohla naplňovať ľudské komunitárne potreby. Vyžaduje sa ingroup aj outgroup. Nacionalizmus je jedným spôsobom akým sa táto identitárna potreba realizuje, jej sila pritom je dostatočná, aby prekresľovala politické mapy. Identity majú politický potenciál štáty tvoriť, pretvárať, ale aj ničiť. Dokážu za správnych podmienok pretrvávajúť aj dlhšie obdobie, aj v mysliach a komunitách, prenášať sa naratívmi, kultúrou a náboženstvom, aby sa nakoniec realizovali na politickej mape sveta. Preto nemôžeme očakávať presadenie kozmopolitizmu. Nedokáže naplniť identitárnu potrebu po komunite ľudí, s ktorými zdieľame spoločnú históriu, ktorí sú nám blízky kultúrou a jazykom, ako je to v prípade etnického nacionalizmu. Čo však vieme je nacionalizmus nahradiť liberálnejšou alternatívou, ktorá identitu pripisuje prostredníctvom zdieľaných hodnôt. Francúzske a Americké formy tohto občianskeho nacionalizmu nám môžu naznačiť, ako by mal vyzerieť. Musíme ale pamätať, že aj táto koncepcia nacionalizmu vznikla na základe histórie a bola formovaná naratívom spoločnej snahy o dosiahnutie rovnosti. Spôsob ako túto formu nacionalizmu dosiahnuť inak, ako revolučnou históriou zostáva nejasný. Naznačuje nám, ale smer akým sa môžeme pohnúť v pokusoch nájsť nové spôsoby definovania, čo to znamená byť súčasťou národa.

Zoznam bibliografických odkazov

- AUER, S. 2004. *Liberal Nationalism in Central Europe*. London. Routledge Curzon. 248 s. ISBN 0-415-31479-8
- FAHMI, M. 2012. *Is Identity the Root Cause of Sudan's Civil Wars?* [online]. E-International Relations [cit.10.01.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.e-ir.info/2012/04/09/is-identity-the-root-cause-of-sudans-civil-wars/>>
- FUKUYAMA, F. 2019. *Identita*. Bratislava. Premedia, 2019. 184 s. ISBN 9788081597534
- HICKEY, D. 2020. *More and More Taiwanese Favor Independence* [online]. The Diplomat [cit.12.01.2022]. Dostupné na internete: <<https://thediplomat.com/2020/12/more-and-more-taiwanese-favor-independence-and-think-the-us-would-help-fight-for-it/>>
- KYMLICKA, W. 2011. *Multicultural Citizenship Within Multinational States*. In *Ethnicities*, ISSN 1468-7968, 2011, roč. 8, č. 3, s. 281-302
- Index Mundi: Spain Languages 2022* [online]. Index Mundi [cit.12.01.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.indexmundi.com/spain/languages.html>>
- Japan's older population hits record high* [online]. Japan Times [cit.13.01.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2021/09/20/national/japans-older-population-hits-record-high/>>

SHORT, J. 1993. *An Introduction to Political Geography*. 1993. London. Routledge. 178 s. ISBN 0-203-72696-0

Statistics on official languages in Canada [online]. Canada.ca [cit.12.01.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/official-languages-bilingualism/publications/statistics.html>>

WEBER, M. *Politics As a Vocation*. 2013. Delhi, Isha Books. 52 s. ISBN 9333189394

YACK, B. 2012. *Nationalism and the Moral Psychology of Community*. Chicago: University of Chicago Press. 328 s. ISBN-13 978-0-226-94467-8

„NE ZÁKLADNÁM!“ AKO OBČIANSKA INICIATÍVA BEZPEČNOSTNÉHO DISPOZITÍVU

‘NO TO BASES!’ AS A CIVIC INITIATIVE OF THE SECURITY APPARATUS

Tomáš Imrich Profant*

ABSTRAKT

Cieľom tohto príspevku je retrospektívne analyzovať iniciatívu Ne základnám ako súčasť bezpečnostného dispozitívu. Teoreticky bude vychádzať z foucaultovskej tradície v bezpečnostných štúdiách. Práca bude analyzovať korene hlavných predstaviteľov iniciatívy, ciele a záujmy zakladateľov a zároveň ideologické pozadie iniciatívy, metódy a stratégie, ktoré využívali jej lídri ako aj adresátov ich nátlaku, spôsoby, akými bol projekt financovaný a kto sa najviac na jeho financovaní podieľa a napokon organizačnú štruktúru a spoluprácu s inými subjektmi. Záver príspevku sa bude venovať odkazu iniciatívy Ne základnám pre český bezpečnostný dispozitív a otázke, či sa iniciatíva Ne základnám dá zaradiť medzi sociálne hnutie a ktoré typické prvky obsahuje.

Kľúčové slová: *dispozitív, bezpečnosť, Ne základnám, občianska spoločnosť*

Úvod

Cieľom tohto príspevku je venovať sa občianskej iniciatíve Ne základnám ako súčasť bezpečnostného dispozitívu. Podľa vlastných slov Iniciatíva Ne základnám vznikla v júni 2006 ako reakcia na správy o vyjednávaniach, ktoré sa údajne mali diať za chrbtom občanov medzi politikmi a vysokými štátnymi úradníkmi (NE ZÁKLADNÁM, naa).

Text najprv predstaví teoretický podklad analýzy, ktorým je **Foucaultov** koncept dispozitívu. Následne sa bude empiricky venovať materiálom týkajúcich sa iniciatívy Ne základnám. Príspevok bude analyzovať korene hlavných predstaviteľov iniciatívy, ciele a záujmy zakladateľov a zároveň ideologické pozadie iniciatívy, metódy a stratégie, ktoré využívali jej lídri ako aj adresátov ich nátlaku, spôsoby, akými je projekt financovaný a kto sa najviac na jeho financovaní podieľa a napokon organizačnú štruktúru a spoluprácu s inými subjektmi.

1 Dispozitív ako analytický nástroj pre skúmanie problematiky bezpečnosti

Diskurzívna analýza je dnes etablovaným metodologickým nástrojom postštrukturalistických, či konštruktivistických prístupov k medzinárodným vzťahom. Jej prostredníctvom sa dajú študovať kľúčové štruktúry systému medzinárodných vzťahov a ich konkrétne prejavy sa dajú študovať ako súčasť týchto štruktúr. Typicky môže ísť o politické

* Doc. Dr. Tomáš Imrich Profant, docent, Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemská cesta 1, 852 19 Bratislava, profant@iir.cz.

prejavy, správy medzinárodných organizácií, ale aj facebookové statusy, či tweety. Tento typ analýzy je kľúčovým príspevkom k lepšiemu porozumeniu medzinárodným vzťahom.

Aparát či dispozitív je značne heterogénny súbor diskurzívnych a materiálnych prvkov napríklad diskurzov, inštitúcií, architektonických foriem, regulačných rozhodnutí, zákonov, administratívnych opatrení, vedeckých vyhlásení, filozofických, morálnych a filantropických tvrdení, atď. a systém vzťahov [] ustanovený medzi týmito prvkami (Foucault, 1980: 194). Ide teda o súbor, ktorý presahuje čisto rétorickú rovinu a zahŕňa aj materiálne elementy. Vďaka tomu analýza dispozitívu presahuje analýzu diskurzu a dopĺňa ju o ďalšie významné dimenzie (pre ďalšie štúdie dispozitívu v bezpečnostných štúdiách pozri napr. Wichum 2013, Evans 2010).

V rámci bezpečnostných štúdií predstavuje analýza dispozitívu spoločne s analýzou guvernamentality základné prístupy postštrukturalizmu vychádzajúce z tradície analytiky **Miechala Foucaulta**. Kľúčovým je tu analýza diskurzu rozpracovaná v Archeológii vedenia (Foucault 2002). Nemenej dôležité je ale vnímať diskurz ako súčasť materiálnych elementov. Typicky ide nielen o architektonický plán, ale aj o samotnú budovu, tá je tiež diskurzívnym súcnom. V tomto ohľade je analýza dispozitívu dôležitá, pretože prepája a uvedomuje si dôležitosť materiálnych elementov v postštrukturalistickej analýze.

Umožňuje tak napojenie sa na tzv. materialistický obrat v teóriách medzinárodných vzťahov, ktoré nasledujúc antropológiu nevnímajú veci ako objekty, ale ako aktanty. Napríklad kontajneri nie sú obyčajnými nádobami na tovary, ale sú aktantmi, ktoré umožnili globalizáciu. V tomto ohľade je analýza dispozitívu základným prvkom súčasnej analýzy v postštrukturalistických bezpečnostných štúdiách. Cieľom tohto príspevku je využiť koncept dispozitívu ako analytický nástroj pre analyzovanie Iniciatívy Ne Základnám.

2 Pozadie hlavných predstaviteľov Iniciatívy Ne základnám

Dvaja z hlavných predstaviteľov iniciatívy Ne základnám **Ivona Novomestská** a **Jan Májíček** sa už v roku 2007 označili za „*tak trochu veteránov občianskych hnutí*“ (GEIST 2007).

Ivona Novomestská začínala pomáhaním pri povodniach, stala sa lokálnou aktivistkou v Hodoníne a vstúpila do Humanistického hnutia.¹⁰⁸ V rámci Hnutia sa podieľala na tzv. rozvojovej pomoci v Indii a počas protestov proti vojne v Iraku sa zoznámila s budúciimi zakladateľmi iniciatívy Ne základnám.

Jan Májíček sa po zhliadnutí zákroku polície voči street party v Prahe rozhodol pridať k anarchistickému prúdu, konkrétne k organizácii Socialistická Solidarita¹⁰⁹ (SocSol). So SocSol demonštroval napríklad proti Svetovej Banke a bol jedným z organizátorov iniciatívy proti vojne v Iraku, pričom dodáva, že to bolo prvýkrát, čo anarchisti nehrali kľúčovú, ale iba podpornú úlohu.

108 „Humanistické hnutí je společenství lidí po celém světě, které spojují myšlenky nového humanismu. Jejich společným cílem je nenásilná změna současného světa směrem k toleranci, nenásilí, míru, skutečné rovnoprávnosti, a skutečné demokracii. Důraz je kladen na posilování vnitřní koherence jednotlivce a vzájemnou solidaritu“ (HUMANISTICKÉ HNUTÍ, na).

109 Na stránka Za čím stojíme Socialistická solidarita prezentuje štyri okruhy – proti kapitalizmu, za socializmus zdola, solidarita a revolučná organizácia (SOCIALISTICKÁ SOLIDARITA, na).

Pri organizovaní protestov proti vojne v Iraku došlo k spolupráci Socialistickej Solidarity a Humanistického Hnutia a po objavení sa informácií o plánovaní radarovej základne v ČR došlo k logickej spolupráci v podobe iniciatívy Ne základnám.

Na druhú stranu, ako povedal **Jan Májíček**: „*je zaujímavé pozrieť sa na štruktúru ľudí v iniciatíve. Praha je plná aktivistov, ktorí sa angažujú už roky... Ale lokálne skupiny, ktoré vznikajú tvoria väčšinou úplne noví ľudia, ktorí v života nič podobné nerobili.*“ (tamže).

Kým zakladatelia iniciatívy Ne základnám boli v čase vzniku iniciatívy „veteráni“ občianskeho aktivizmu v Čechách pochádzajúci z rôznych občianskych prúdov, väčšina organizátorov boli noví ľudia, ktorí iba začínali participovať na občianskej spoločnosti v Českej Republike. Zrejmou príčinou ich zapojenia sa bola téma iniciatívy – nesúhlas s výstavbou základne v Českej Republike. Vojna v Iraku bola pravdepodobne prvou udalosťou, ktorá vyvolala mobilizáciu istej skupiny obyvateľstva a tá je dnes ochotná podieľať sa nielen ako účastníci protestov, ale aj ako aktívne participujúci organizátori.

3 Ciele, záujmy a ideologické pozadie iniciatívy Ne základnám

„Cieľom Iniciatívy je nenásilnou formou bojovať proti umiestneniu radarovej či raketovej základne USA na našom území a presadiť vypísanie referenda v tejto otázke. Súčasťou snáh Iniciatívy je podporovať verejnú debatu o problematike základni a šíriť argumenty proti jej vybudovaniu“ (NE ZÁKLADNÁM, naa).

Ciele uvedené na webovej stránke Iniciatívy boli štvoraké. Prvým bolo bojovať proti umiestneniu radarovej či raketovej základne USA na území ČR. Druhým cieľom bolo vypísanie referenda v tejto otázke. Vzhľadom na prieskumy verejnej mienky bol druhý cieľ v súlade s prvým, avšak otázne je, ako by sa organizátori Iniciatívy vyjadrili, ak by došlo k obratu v postoji obyvateľstva. Boli by naďalej zástancami priamej demokracie, alebo by preferovali rozhodnutie proti základni v parlamente? Tretí a štvrtý cieľ sa dopĺňali. Predstavitelia iniciatívy na jednu stranu podporovali verejnú debatu o problematike a na druhú stranu sa snažili šíriť argumenty proti jej vybudovaniu.

Iniciatíva jednoducho presadzovala svoj záujem, tak ako opačný záujem presadzovali obhajcovia radaru. Medzi ich protivníkov pritom patrila napríklad vláda ČR. Tá má slúžiť ľudu, ktorý je zdrojom štátnej moci. Ľud sa pritom dlhodobo konzistentne vyjadroval proti výstavbe radaru. Legitimita vládnej aktivity v prospech radaru bola teda omnoho diskutabilnejšia ako legitimita iniciatívy presadzujúcej svoj partikulárny záujem. Cieľ bol teda jednoznačný: zabrániť výstavbe radarovej alebo raketovej základni v ČR a šíriť argumenty v súlade s týmto cieľom.

Ideologické pozadie iniciatívy sa dalo odhadnúť už podľa aktivistickej dráhy jej zakladateľov prezentovanej v prvej časti. **Jan Májíček** začínal v organizácii Socialistická Solidarita a **Ivona Novomestská** v Humanistickom hnutí. Prvý medzi významnými osobnosťami, ktorí podpísali Petíciu za usporiadanie referenda o umiestnení základne Národného raketového systému obrany Spojených Štátov v Českej Republike (ďalej len Petíciu) bol uvedený **Noam Chomsky**, ktorý sám seba označuje za anarchosyndikalistu.

Proti radaru sa vyslovilo množstvo prúdov s odlišným ideologickým zafarbením. Nie je preto jednoduché jasne pomenovať ideológiu, ktorá stála za odmietnutím radaru.

Ideologické spektrum odporcov je možné zasadiť do kontinua s dvoma koncami. Na ľavý koniec by bolo možné zaradiť pacifistov, ktorí odmietajú akékoľvek formy zbrojenia, či zvyšovania obranyschopnosti. Na pravý koniec by potom patrili predstavitelia realistickej tradície medzinárodných vzťahov odmietajúci vtedajšie neokonzeratívne imperialistické smerovanie USA, ktorí považujú radar a celý obranný systém za prejav amerického imperializmu a preferujú realistické obhajovanie národných záujmov USA prostredníctvom multilaterálnych rokovaní. Niekde uprostred by mohli byť zástanci multilateralizmu chápujúci kooperáciu medzi štátmi nie ako dôsledok interakcií medzi štátmi presadzujúcimi národný záujem, ale ako cieľ sám o sebe ústiaci do skutočne demokratickej kooperácie na globálnej úrovni.

Podľa webovej stránky 10x NE Radar by sa ČR umiestnením radaru na svojom území stala nástrojom jednostrannej americkej zahraničnej politiky, určovanej snahou o ovládnutie kozmu. Podľa bodu tri bolo vybudovanie radaru jednostranná záležitosť USA. ČR by podľa bodu 5 nemala vplyv na to, čo sa na základni deje. Bod osem sa zaoberá logikou zbrojenia a podľa bodu 10: *„Dôsledná ochrana proti nebezpečeniu vojen a terorizmu vyžaduje znižovanie napätia vo svete, a nie nové základne, ktoré napätie zvyšujú“* (NE ZÁKLADNÁM, nac).

Z uvedených tvrdení sa dá vyčítať odpor voči americkej zahraničnej politike z dôvodu jej jednostrannosti, teda príklon k multilateralizmu, ďalej tiež odpor voči prílišnej expanzivnosti americkej zahraničnej politiky, obavu z obnovenia pretekov v zbrojení vo svete, obavu o suverenitu ČR a snahu o znižovanie napätia vo svete. Ideologické pozadie Iniciatívy bolo zrejme niekde uprostred prezentovaného kontinua. Rozhodne nepredpokladalo úplné odzbrojenie, ale iba podporovalo multilateralizmus a mierové riešenie konfliktov. Zároveň sa pritom stavia proti americkej politike unilateralizmu a imperializmu.

4 Metódy a stratégie presadzovania záujmov a adresáti nátlaku

Prvou zrejmovou stratégiou, ktorú iniciatíva Ne základnám využila bola už spomínaná Petícia za vypísanie referenda o základniach v ČR. Petíciu podpísalo 180 000 ľudí (IDNES.CZ, ČTK 2008). Organizátori Iniciatívy na svojich stránkach uverejnili prominentné osoby, ktoré petíciu podpísali. Z akademickej oblasti sem patrili okrem už spomínaného **Chomského prof. Keller, prof. Kohák, či dr. Hrubec**. Adresátom nátlaku prostredníctvom petície boli ústavní činitelia a ďalšie relevantné inštitúcie.

Zrejme najdôležitejšou formou vyjadrenia nesúhlasu s umiestnením americkej základne v ČR boli demonštrácie, ktoré organizátori Iniciatívy pravidelne usporiadávali. Jednou z prvých demonštrácií bol protest proti Radaru v obci Jince. Podľa koordinátora akcie sa na mieste zišlo 300 demonštrantov (ČTK 2007). Najviac ľudí demonštrujúcich proti základni sa zišlo v Prahe na Václavskom námestí 26.5.2007. Na túto demonštráciu prišlo 5 000 ľudí (NOVINKY, ČTK 2007). V Brne sa konala demonštrácia 22.3.2007 na námestí Svobody a zúčastnilo sa jej približne 400 ľudí (NE ZÁKLADNÁM BRNO, 2007). V Ostrave sa tiež uskutočnila demonštrácia, a to 15.3.2007 a zúčastnilo sa jej zhruba 500 obyvateľov (ČRTA, na).

Adresátmi nátlaku pri demonštráciách boli najmä českí politici, ktorí o umiestnení radaru nakoniec ani nerozhodovali. Zároveň boli adresátmi aj médiá, ktorých úlohou je prinášať správy o politickom dianí v ČR. Predstavitelia iniciatívy Ne základnám boli vo všeobecnosti sklamaní z prístupu českých médií, ktoré ich podľa ich vlastných slov diskriminovali a bojkotovali. Ako povedala **Ivona Novomestská**: „*Naozaj proti nám sú však médiá. Tie si môžu s vládou podať ruku, najmä Česká televízia. Na toto sa hodí citát Oskara Krejčího: Sloboda sa začína tam, kde sa končí signál Českej televízie...Skrátka chýba ktokoľvek, kto by o nás vyvážene a objektívne informoval*“ (GEIST, 2007). Situáciu bolo možno ilustrovať na príklade reportáže z demonštrácie v Prahe 26.5.2007. Ako už bolo uvedené odhady účasti sa pohybovali okolo 5 000 ľudí. Rádiožurnál Českého rozhlasu však uviedol, že: „*Na Václavskom námestí sa zišlo cez 500 účastníkov, z toho polovica drogových závislých.*“ Česká Televízia uviedla v správach cez 1 000 účastníkov a TV Nova stovky účastníkov. Internetový server Seznam.cz potom 5 000 účastníkov (CIS 2006).

Ďalšou z metód presadzovania cieľov iniciatívy Ne základnám bolo oragnizovanie besied a prednášok. Napríklad 9.4.2008 prebehla v Brne v malom sále B. Bakaly beseda na tému Irak, včera, dnes a zajtra, na ktorej sa debatovalo aj o umiestnení radaru v ČR. Organizátorom bol okrem Iniciatívy aj informačný portál Libertas News. Prednášok, besied a podobných stretnutí na zahraničnopolitické témy týkajúce sa najčastejšie americkej zahraničnej politiky organizovali aktivisti proti základniam pomerne často. Ich cieľom bolo osloviť občanov a najmä študentov aj inou formou než demonštráciou a zároveň je to spôsob ako v rámci debaty preniesť niektoré z argumentov do médií. Taktiež besedy o umiestnení radarovej základne umožňovali osobám s intelektuálnou autoritou predstaviť svoj názor a podporiť tak jeden alebo druhý tábor v rámci debaty.

Ďalšou metódou, ktorú aktivisti z Ne základnám využívali bola distribúcia letákov a vylepovanie plagátov. Týmto spôsobom sa snažili ľuďom neustále pripomínať existujúci problém s umiestnením radaru, aby sa o ňom vedelo a aby jednoducho celá kauza neupadla do zabudnutia. Týmto spôsobom tiež predstavitelia Iniciatívy lákali na besedy a demonštrácie.

Dôležitým nástrojom na zabránenie výstavby základne bola aj webová stránka Iniciatívy – www.nezakladnam.cz. Na tejto stránke sa dalo nájsť okrem praktických informácií týkajúcich sa miesta a času pripravovaných protestov a debát aj množstvo informácií o radare a súvisiacich témach v podobe článkov, vrátane niekoľkých odborných publikácií. Stránka tak predstavuje kvalitný zdroj pre sociálnych vedcov zaoberajúcich sa umiestnením základne v ČR. Vo väčšine mainstreamových médií na informácie podobného typu človek obvykle nenarazí.

5 Spôsob financovania

Iniciatíva uvádza na svojej webovej stránke že: „*Akékoľvek aktivity organizujú výhradne neplatení dobrovoľníci vo svojom voľnom čase*“ (NE ZÁKLADNÁM, nab). Títo dobrovoľníci potrebujú finančné prostriedky napríklad na: „*tlač, kopírovanie letáčikov, plagátov, informačných materiálov, technické zaistenie demonštrácií a konferencií (ozvučenie, pódium, prenájom priestorov, apod.), výroba transparentov a rekvizít, správa*

domény a webhosting, posielanie dopisov, právne služby mnoho ďalších drobných vecí.“ (tamže)

Na tieto aktivity organizátori Iniciatívy využívali, podľa vlastných slov, finančné príspevky, ktoré im posielali ľudia na účet za týmto účelom zriadeným. Na stránke bol detail tzv. transparentného účtu Iniciatívy Ne základnám ČR, o.s. (E-BANKA, na). Zbežný pohľad na došlé príspevky prezrádza, že sa pohybovali od 20 do 1 000 CZK, ojedinelé boli príspevky 2 000 CZK a najčastejšie boli 200 – 500 CZK. Obvykle boli od jednotlivcov s povzbudivým komentárom, napr.: „*Nepolevujte, díky!*“, „*Děkuji*“, či „*Držim palce...*“ (tamže)

Je teda zrejmé, že čo sa týka financovania bola Iniciatíva Ne základnám doslova občianskou aktivitou, ktorú nefinancovali firmy či vlády, ale najmä občania, jednoducho nesúhlasiaci s výstavbou radaru v ČR.

V priestore českého internetu sa dali nájsť rôzne špekulácie týkajúce sa financovania Iniciatívy. Išlo najmä o domnienky, že Iniciatívu financuje ruská tajná služba, ktorá sa týmto snaží presadzovať svoje národné záujmy proti americkým¹¹⁰. Tieto prezentoval vo svojom článku **Karel Pacner**. **Pacner** poukázal na tradičný postup tajných služieb (ako amerických tak sovietskych), prostredníctvom rôznych nadácií financovať iniciatívy v prospech danej strany, tak aby aktivisti – „užitoční idioti“ (V.I.Lenin) – o tom nevedeli. To je podľa neho aj prípad Iniciatívy Ne základnám. **Pacner** sa pýta odkiaľ pochádzajú peniaze na prevádzku webovej stránky, vytvorenie propagandistického videa umiestneného na tejto stránke, či billboardy proti radaru (PACNER 2008).

V internetovom denníku Britské Listy mu odpovedal jeden z koordinátorov Iniciatívy Ne základnám **Petr Glivický**. Podľa neho užitočný idiot **Karel Pacner** preukázal „*neschopnosť zistiť si fakty*“ (GLIVICKÝ 2008). **Glivický** uviedol, že webové stránky sú zadarmo, pretože ich robia členovia Iniciatívy, pracujúci v oblasti webdesignu. Podobne tak, spomínané video bolo vytvorené zadarmo členmi Iniciatívy. Billboardy, ku ktorým sa **Pacner** vyjadruje podľa **Glivického** poskytla zadarmo spoločnosť BigBoard Praha, ktorá tak učinila v prípade kampaní napr. Registrované partnerstvo, Pomoc Tatrám, či Linka bezpečí. V závere článku potom **Glivický** polemizuje o tom, či užitočným idiotom, ktorý je nástrojom národných záujmov je on **Glivický**, alebo **Pacner**.

Podľa môjho názoru bola Iniciatíva Ne základnám skutočne občianskou aktivitou, ktorej záujmy boli v istých aspektoch podobné záujmom Ruskej Federácie, táto ak ich aj nejakým tajným spôsobom cez iné organizácie podporili nemala vplyv na rozhodovanie Iniciatívy. Obaja aktéri si jednoducho myslia, že výstavba radaru prinesie viac negatív, ako pre celosvetový mier, tak pre Rusko.

6 Organizačná štruktúra

Iniciatíva Ne základnám nedisponovala organizačnou štruktúrou typickou pre organizácie, vrátane mimovládnych. Ne základnám bola tzv. single-issue iniciatíva, takže nie

¹¹⁰ Vzhľadom na to, že je radar a rakety údajne orientovaný proti darebáckym štátom je otázne, prečo by sa mala vôbec obťažovať sa radarom zaoberať.

je nutné, aby mala pevnú organizačnú štruktúru schopnú efektívneho rozhodovania sa, alebo iných funkcií, ktoré obvykle hodnotíme pri organizáciách.

V rámci organizačnej štruktúry je možné od menej aktívnych členov odlíšiť tlačových hovorcov (**Jan Tamáš, Jan Májiček a Ivona Novomestská**), ďalej Zmocnenca petičného výboru pre styk s úradmi (**Rudolf Převrátíl**) a koordinátorov regionálnych skupín Iniciatívy. Všetkých ostatných je možno označiť za dobrovoľníkov pracujúcich v rámci Iniciatívy. Organizačná štruktúra je veľmi voľná, bez akejkoľvek hierarchizácie, teda taká, akú by sme očakávali u sociálneho hnutia.

7 Spolupráca s inými subjektami

Iniciatíva Ne základnám spolupracovala s množstvom iných mimovládnych uskupení. Myšlienky Iniciatívy podporili už spomínané organizácie, z ktorých pochádzajú leadri Iniciatívy – Socialistická Solidarita a Humanistické hnutie. Iniciatívu podľa ich vlastnej webovej stránky podporilo vyše 50 českých a medzinárodných organizácií. Iniciatíva Pro základnám na svojej webovej stránke vybrala tieto organizácie, ktoré sa spojili s Iniciatívou Ne základnám v boji proti radaru:

Socialistická Solidarita

Socialistický kruh

Islámská nadace v Praze

Svaz palestinských studentů

Palestinský klub

Komunistický svaz mládeže

Všeobecný svaz muslimských studentů v ČR

Muslimská unie

(PRO ZÁKLADNU, na)

V tomto ohľade treba zdôrazniť, že spomínané organizácie neboli členmi Iniciatívy v zmysle členstva v nejakej, napríklad umbrella organizácii, ale boli aktérmi, ktorí vyjadrili podporu a príležitostne pomáhali pri aktivitách Iniciatívy. Boli teda skôr spolupracovníkmi než iniciátormi.

Záver

Vo svojom príspevku som sa venoval Iniciatíve Ne základnám s využitím konceptu dispozitívy ako pespektívy, ktorá mi umožnila analyzovať konkrétne prvky tejto Iniciatívy. Aspekty Iniciatívy, ktoré som tu opísal – pozadie hlavných predstaviteľov, ciele, metódy, ideologické smerovanie, financovanie, organizačná štruktúra, či spolupráca s inými organizáciami ma vedú k záveru, že Iniciatívu Ne základnám je možné považovať za súčasť, alebo typický prejav mierového sociálneho hnutia. **Diani** (1992, podľa Znebejánek 1997) definuje sociálne hnutia prostredníctvom štyroch dimenzií: sieť neformálnych interakcií, zdieľané presvedčenia a solidarita, kolektívne jednanie týkajúce sa konfliktných problémov a

jednania, ktoré primárne stojí mimo inštitucionálnu sféru a rutinné procedúry sociálneho života (Znebejánec, 1997).

Iniciatíva bola jednou z pluralít individuí v rámci mierového sociálneho hnutia. Členovia Iniciatívy zdieľali kolektívnu identitu mierového presvedčenia alebo antiamerikanistického presvedčenia a takto aj boli vnímaní okolím. Aktéri sa angažovali v sociálnom konflikte. Ich cieľom bola zmena zahraničnej politiky ČR. Jednoznačná absencia stálejších organizačných štruktúr taktiež radila Iniciatívu k sociálnym hnutiam.

Odkaz iniciatívy Ne základnám je dnes náročné hodnotiť. Iniciatíva dosiahla svoj hlavný cieľ a nepochybne prispela k nárastu odporu voči radaru v Česku. Zároveň umožnila hlbšie prepojenie radikálne ľavicového hnutia a spojila dovtedy nespojených ľudí. Týmto prispela k tradícii, na ktorej mohli následne budovať ďalšie iniciatívy bojujúce v oblasti medzinárodnej politiky. Či už išlo o mimovládne organizácie usilujúce o zlepšenie práv zamestnancov na globálnom Juhu alebo o aktivistov v otázke sporu medzi Izraelom a Palestínou. Je otázne, či dnes politicky týmto smerom idúce hnutie sa neprejavuje viac na ekologických témach, najmä od vzniku konfliktu na Ukrajine.

Zoznam bibliografických odkazov

CIS .2006. *Reportáž z demonstrace* [online]. Ne základnám (Listy z Rokycan). [cit.31.5.2006]. Dostupné na internete: <http://www.nezakladnam.cz/cs/247_reportaz-z-demonstrace>

ČRTA (na): *Ostravské NE americkým základnám, ČRTA* [online]. Dostupné na internete: <<http://crtacc.bloguje.cz/503811-ostravske-ne-americkym-zakladnam.php>> [nedostupné]

ČTK. 2007. *V Jincích se protestovalo proti americkému radaru* [online]. ČTK. [cit.4.2.2007]. Dostupné na internete: <http://www.nezakladnam.cz/cs/154_v-jincich-se-protestovalo-proti-americkemu-radaru>

E-BANKA. *Detail Transaprentního účtu* [online]. Dostupné na internete <<http://www.ebanka.cz/Firemni-finance/Firemni-ucet/Transparentni-ucet/trAccountDetail.jsp?accountNumber=2720320001>> [nedostupné]

EVANS, B. 2010. Foucault's Legacy: Security, War and Violence in the 21st Century, In *Security Dialogue*, vol. 41, no. 4, s. 413-433.

FOUCAULT, M. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. ed. Colin Gordon. New York: Pantheon Books.

FOUCAULT, M. 2002. *Archeologie vědění*, Hermann a synové: Praha.

GEIST, R. 2007. *Prinútili sme politikov hovoriť, rozhovor s Ivonou Novomestskou a Janom Májičekom* [online]. Dostupné na internete: <<https://legacy.blisty.cz/art/35761.html>>

GLIVICKÝ, P. 2008. *Kdo platí Ne základnám? Ne základnám* [online]. Britské Listy. Dostupné na internete: <<http://www.britske-listy.cz/2008/1/25/art38553.html>>

HUMANISTICKÉ HNUTÍ. 2017. Dostupné na internete: <<http://www.humanistickehnuti.cz/>>

IDNES.CZ, ČTK. 2008. *Zakázání mladí komunisté získali přes 180 tisíc podpisů proti radaru* [online]. idnes.cz. Dostupné na internetu: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zakazani-mladi-komuniste-ziskali-pres-180-tisic-podpisu-proti-radaru.A080908_140630_domaci_jba>

PRO ZÁKLADNU. *Náš postoj k Ne základnám* [on-line]. Pro základnu. Dostupné na internetu: <<http://www.prozakladnu.cz/protinam.html>> [nedostupné]

NE ZÁKLADNÁM BRNO. 2007. *Report z demonstrace* [online]. Ne základnám Brno. Dostupné na internetu: <<http://www.nezakladnam-brno.org/index.php?show=article&id=15&page=&type=report>>

NE ZÁKLADNÁM. *O iniciativě* [online]. Ne základnám. Dostupné na internetu: <http://www.nezakladnam.cz/cs/19_o-iniciative>

NE ZÁKLADNÁM. *Přispějte iniciativě* [online]. Ne základnám. Dostupné na internetu: <http://www.nezakladnam.cz/cs/319_prispejte-iniciative> (nedostupné).

NE ZÁKLADNÁM. *10x NE radar* [online]. Ne základnám. Dostupné na internetu: <http://www.nezakladnam.cz/cs/15_10x-ne-radaru>

NOVINKY, ČTK. 2007. *V centru Prahy se demonstrovalo proti základnám* [online]. Novinky.cz. [cit.26.5.2007]. Dostupné na internetu: <<https://www.novinky.cz/clanek/domaci-v-centru-prahy-se-demonstrovalo-proti-zakladnam-40159763>>

PACNER, K. 2008. *RADAR: Platí Rusové akci NE základnám? To těžko zjistíme* [online]. Neviditelný pes. [cit.10.1.2008]. Dostupné na internetu: <https://neviditelnypes.lidovky.cz/politika/radar-plati-rusove-akci-ne-zakladnam-to-tezko-zjistime.A080109_173335_p_politika_wag>

SOCIALISTICKÁ SOLIDARITA. *Za čím stojíme* [online]. Socialistická solidarita. Dostupné na internetu: <<https://organizace.socsol.cz/za-cim-stojime/>>

WICHUM, R. 2013. Security as Dispositif: Michel Foucault in the Field of Security, *Foucault Studies*, mp. 15, s. 164-171.

ZNEBEJÁNEK, F. 1997. *Sociální hnutí*, Praha, Slon.

INOVÁCIE V STRATEGICKOM PLÁNOVANÍ A ROZPOČTOVANÍ

DIVERZITA STRATEGICKÝCH ROZVOJOVÝCH DOKUMENTOV V KONTEXTE STRATÉGIÍ MIESTNEHO SMART GOVERNANCE¹¹¹

DIVERSITY OF STRATEGIC DEVELOPMENT DOCUMENTS IN THE CONTEXT OF LOCAL SMART GOVERNANCE STRATEGIES

Andrea Čajková – Ivana Butoracová Šindleryová*

ABSTRAKT

Mnohé realizované štúdie preukazujú, že v rámci Slovenskej republiky existuje potenciál na implementáciu konceptu Smart City, avšak zároveň je citeľná nejednotnosť rozvojových stratégií a absencia kvalifikovaných kapacít a zdrojov na strane samosprávy, ktoré by dokázali riadiť agendu inteligentných riešení v rámci samosprávy a realizovať projekty v tejto oblasti. Cieľom autoriek je preto nielen priblížiť dostupné informácie o budovaní a rozvoji inteligentného mesta v podmienkach Slovenskej republiky, ale v prvom rade na základe analýz sekundárnych dát poukázať na diverzitu strategických dokumentov v zmysle v nich deklarovaných vízií, zámerov a cieľov na úrovni samospráv. Koncepcia trvalého rozvoja a implementácie zmysluplného modelu Smart Governance. vyžaduje participáciu relevantných aktérov a tým zabezpečenú jednotnosť na úrovni prvej plánovacej dokumentácie. Výrazným problémom sa javí byť aj metodika rozpočtovania - dynamický rozvoj agendy inteligentných miest a ich smart riadenia otvára dostupnosť veľkého množstva finančných nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné financovať inteligentné riešenia, i tu je zhoda na úrovni programového rozpočtovania a plánovania nevyhnutná.

Kľúčové slová: programové rozpočtovanie, rozvojové stratégie, strategické plánovanie, Smart Cities

Úvod

Aby boli inovácie vo verejnom sektore úspešné, musí existovať súlad medzi ich povahou a prostredím, v ktorom sa odohráva, čo kladie nároky na legitimitu, politickú udržateľnosť, posilňovanie demokratických hodnôt a rešpektovanie potrieb občanov v inovačnom procese. (Korteland a Bekkers, 2008). Plánovanie aktivít miestnej samosprávy sa uskutočňuje všade tam, kde samosprávy existujú. Vyplýva to z potreby riadne realizovať sériu činností, na ktoré boli zriadené. Obec je zodpovedná za aktívnu kontrolu procesov miestneho rozvoja prostredníctvom regulačných, iniciačných, organizačných a stimulačných opatrení. To si nepochybne vyžaduje aktivitu, kreativitu, inovatívnosť a angažovanosť v činnosti samosprávy, znalosť podmienok a mechanizmov jej rozvoja, znalosti a zručnosti používať moderné metódy riadenia, racionálne rozhodovanie a vývoj vhodných nástrojov na

¹¹¹ Tento príspevok bol podporený Agentúrou na výskum a vývoj v rámci grantu č. APVV-19-0108: „Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku“.

□ doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD. Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Slovenská republika, andrea.cajkova@ucm.sk

prof. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD. Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Slovenská republika, ivana.butoracova.sindleryova@ucm.sk.

ovplyvňovanie samosprávy. rozsah a tempo tohto vývoja (Blakely, Leigh, 2013, Drew et al., 2015, Dušek, 2021).

Zmysel strategického plánovania je preto postavený na návrhu očakávaného budúceho stavu, ktorý sa môže viazať k rôznych oblastiam, veciam, ľuďom, majetku, procesom alebo iným náležitostiam. K tomu sú zvyčajne pripojené príslušné kroky ako očakávaný stav úspešne dosiahnuť. Podrobnejšie k téme uvádzajú viacerí autori aktuálne: **Klimovský, Nemec (2021), Bardovič, Gašparík (2021), Černěňko a kol. (2021)**. Podobne ako v mnohých iných oblastiach aj vyššie územné celky (ďalej len "VÚC") využívajú strategické plánovanie k tomu, aby nielen hlbšie poznali minulé a súčasný stav, ale aby najmä mysleli do budúcnosti. Strategické plány zohrávajú kľúčovú úlohu v určovaní cieľov, stanovovaní úloh, rozdeľovaní kompetencií, zodpovedností, ale aj kontrolnom mechanizme po ukončení plánovacieho obdobia.

Cieľom príspevku je snaha o objasnenie významu kvalitných rozvojových stratégií a zvýraznenie absencie kvalifikovaných kapacít a zdrojov na strane samosprávy, ktoré by dokázali riadiť agendu inteligentných riešení v rámci samosprávy a realizovať projekty v tejto oblasti aj prostredníctvom adekvátneho nastavenia programového rozpočtovania, a tým zároveň snaha poukázať na nevyhnutnosť zosúladenia strategických dokumentov miest a obcí. Presnejšie povedané, na základe analýzy plánovacích a implementačných dokumentov slovenských samospráv tento príspevok analyzuje typ vzťahu a stupeň koherencie medzi prijatými strategickými plánmi a rozpočtami, pričom využíva oficiálne dokumenty, ktoré predstavujú výsledok plánovacej fázy a východiskovú líniu. Výsledky ukazujú pretrvávanie prevládajúceho nesúladu medzi strategickým plánovaním, riadením výkonnosti a procesom zostavovania rozpočtu, pričom neexistuje žiadny dôkaz o tom, že informácie o výkonnosti boli reálne začlenené do procesu zostavovania rozpočtu alebo použité na rozhodnutia o rozpočte. Údaje zozbierané z analýzy strategických plánov a rozpočtov z miestnych a územných samospráv zobrazujú nejednotnú situáciu, v ktorej niektoré samosprávy integrujú procesy definujúce konzistentný a porovnateľný model, zatiaľ čo iné nie.

Metodologicky sme pre naplnenie definovaného cieľa a identifikovanie relevantných zistení využili najmä zber sekundárnych zdrojov – primárne na úrovni webových stránok obcí, kde sme vyhľadávali a študovali strategické dokumenty obcí a regiónov; následne sme potom identifikovali nedostatky strategických plánov vyplývajúce z ich porovnania, ktoré sme komparovali so zisteniami z prehľadu literatúry (vrátane nominálneho množstva výskumu a literatúry zameranej na prax rozvoja miest a obcí na Slovensku), čo nám dalo relevantný základ pre vytvorenie súboru odporúčaní pre slovenské samosprávy a ich administratívu v snahe o zabezpečenie strategického rozvoja. Tieto odporúčania definujeme v závere príspevku.

1 Strategické plánovanie a Smart Governance

V odbornej literatúre o miestnom ekonomickom rozvoji je častou paradigmatom skutočnosť, že môže zobrazovať, ako môžu primárne niektoré oblasti vykazovať rozvojové výhody v porovnaní s inými, bez toho, aby sa inkluzívne vysvetlilo, ako by sa konkrétne

oblasti mohli rozvíjať v dôsledku zmien v ich miestnych ekonomikách. Región „navonok videný“ nie je v súlade s regiónom „fungujúcim interne“ alebo „interregionálne interagujúcim“. V rámci snahy o nastavenie relevantných metodík bolo agentúrami rozvojovej pomoci vyvinutých a testovaných niekoľko prístupov, ktoré sa snažia tieto problémy vyriešiť. Medzi najobľúbenejšie príklady patria napr. odvetvový klastrový prístup, mikrofinancovanie, či komunitná činnosť, avšak vždy v závislosti na kvalitnom plánovaní a budovaní kapacít miestnej samosprávy. Zároveň však väčšina rozvojovej literatúry orientovaná na inovácie podľa **K. Alama** a kol. (2018) uprednostňuje „technooptimistický“ prístup k regionálnej konkurencieschopnosti a pokroku, ale technologická pripravenosť a prijatie v regionálnych oblastiach často stále zaostáva (Alam a Shahiduzzaman, 2014). V dôsledku toho vedci prejavujú rastúci záujem porozumieť prístupom strategického plánovania, ktoré riešia problémy regionálneho rozvoja. V kontexte rozvoja územia je však nevyhnutné, ako upozorňujú napríklad **Vaňová** a kol. (2017) chápať ho ako ekonomický a zároveň spoločenský proces, ktorý smeruje k vytvoreniu životaschopného a produktívneho územia. Jedným z cieľov rozvoja územia je naštartovať proces dlhodobého budovania konkurencieschopnosti územia pomocou efektívneho využitia priestorového potenciálu a priestorových osobitostí. Tie isté autorky zároveň upozorňujú, že často práve chýbajúca snaha a schopnosť využívať postupy strategického plánovania, ktoré dnes patria k osvedčeným spôsobom zdokonaľovania plánovania výsledkov a plánovacie prístupy nie vždy zodpovedajúce potrebám budúceho rozvoja a prosperite územia spôsobujú rôznu úroveň a kvalitu rozvoja, pričom je zrejmé, že nie všade je zabezpečený trvalo udržateľný rozvoj (Vaňová a kol., 2017). Zároveň už **Ochrana** a **Potuček** (2010) pripomínajú, že implementácia strategického manažmentu v tejto oblasti nie je jednoduchá. Strategické riadenie zahŕňa činnosti zamerané na udržanie dlhodobého súladu medzi poslaním miestnej samosprávy, jej stanoveným dlhodobým cieľom, dostupné zdroje a vzťah medzi organizáciou a prostredím a teda územím (Ochrana, Potuček, 2010). Je totiž potrebné si uvedomiť, že miestna samospráva vykonáva rôznorodé aktivity súvisiace s rozvojom ňou spravovaného územia a zabezpečením kvality života miestnych obyvateľov. S obmedzenými finančnými, materiálnymi a ľudskými zdrojmi je preto potrebné vykonávať svoje aktivity s výhľadom do budúcnosti a ich aktivity realizovať premyslene a s očakávaním pozitívnych výsledkov. Predpovedanie budúcnosti s prijímaním aktuálnych rozhodnutí o budúcom rozvoji obce je úzko späté s prepracovanou riadiacou a plánovacou činnosťou. Po úspešnej implementácii strategického riadenia v súkromnom sektore sa tento prístup vo vyspelých krajinách začal uplatňovať aj v riadení miestnej samosprávy (Gecíková, Papcúnová, 2014).

Podľa **Brysona** a **Berta** (2020) je dokonca stratégia vo vláde na každej úrovni všadeprítomná a mnohé prístupy súvisiace so stratégiou, ako je strategické plánovanie a manažment, sú súčasťou štandardného súboru nástrojov verejných manažérov a tvorcov politik (Ferlie a Parrado, 2018). Je nepopierateľné, že každý tvorca politiky alebo verejný manažér 21. storočia čelí denne nespočítaným výzvam, z ktorých všetky si vyžadujú efektívne stratégie. Aká verejná hodnota by sa mala vytvárať? Ako a s kým? Je všeobecne známe, že pojem stratégia je odvodený z gréckeho slova *strategos* (vojvoda, generál) a vyjadruje tak jasné konotácie v kontexte adekvátneho vládnutia. Strategické plánovanie, ako dôležitá fáza procesu strategického riadenia, predstavuje proces implementácie a tvorby jeho dlhodobej

stratégie založenej na definovaných cieľoch organizácie a reálnych možnostiach rozvoja dostupných v neustále sa meniacom prostredí. Podľa **Goudu** a kol. (2014) predstavuje strategické plánovanie navyše proces, v ktorom sa spoločne so zainteresovanými stranami určujú budúce ciele a podľa týchto budúcich cieľov sa pridelujú zodpovednosti, ako aj zdroje. Medzi základné kroky procesu strategického plánovania regionálneho rozvoja patria: analýza územia a prieskum názorov obyvateľstva, SWOT analýza, problémová analýza, strategická vízia, stanovenie strategických a špecifických cieľov, určenie opatrení a priorít, realizácia a monitoring (Brnkaľáková, Novanská, 2013). **Gecíková** a **Papcúnová** (2014) opäť pripomínajú, že rozvoj strategického manažmentu nie je náhodný, ale je výsledkom predchádzajúceho vývoja a prispôsobovania sa riadiacich subjektov územnej samosprávy podmienkam rozvoja krajiny. Jedným z nástrojov strategického riadenia, ktorý využíva miestna samospráva, je stratégia. Stratégia rieši najzávažnejšie, kritické a kľúčové otázky týkajúce sa kvality života obyvateľov. Strategické rozhodnutia sú zvyčajne všeobecné a majú dlhodobý charakter. Úspešné organizácie od neúspešných sa nelíšia tým, že majú dobrú alebo horšiu stratégiu, ale tým, že ju dokážu rýchlo a efektívne implementovať. Už **Giffinger** a kol. (2007) na margo významu stratégie totiž upozorňujú, že jeden z atribútov Smart City konceptu je práve Smart Governance, alebo inteligentná správa vecí verejných, čo zahŕňa participáciu, vrátane participácie na rozhodovaní, verejné a sociálne služby, transparentné riadenie, ale najmä jasné politické stratégie a perspektívy.

V konečnom dôsledku však, ako konštatujú napríklad **Vitálišová** a kol. (2021), práve skutočnosť, že sa v posledných desaťročiach v demokratických krajinách úloha miestnej samosprávy mení a reformy verejnej správy viedli k decentralizácii moci a prerozdeleniu zodpovednosti na najnižšiu možnú úroveň vlády, umožnilo jej priblíženie k občanom a ostatným zainteresovaným stranám v území, ktoré sú ovplyvnené jej rozhodnutiami. Zdá sa preto, že rastie potreba budovania partnerstiev miestnej samosprávy, podpory účasti zainteresovaných strán a prechodu od miestnej samosprávy k miestnej inteligentnej správe vecí verejných či Smart Governance. Od modernej miestnej samosprávy sa tak v súčasnosti očakáva, že bude charakterizovaná otvorenosťou, efektívnosťou, vôľou skúmať potreby samosprávy, podporovať aktívnu účasť zainteresovaných strán na miestnej politike a zapájať ich do života miestnej komunity a tým nastavovať relevantné stratégie umožňujúce prepojenie a napĺňanie potrieb a záujmov všetkých stakeholderov.

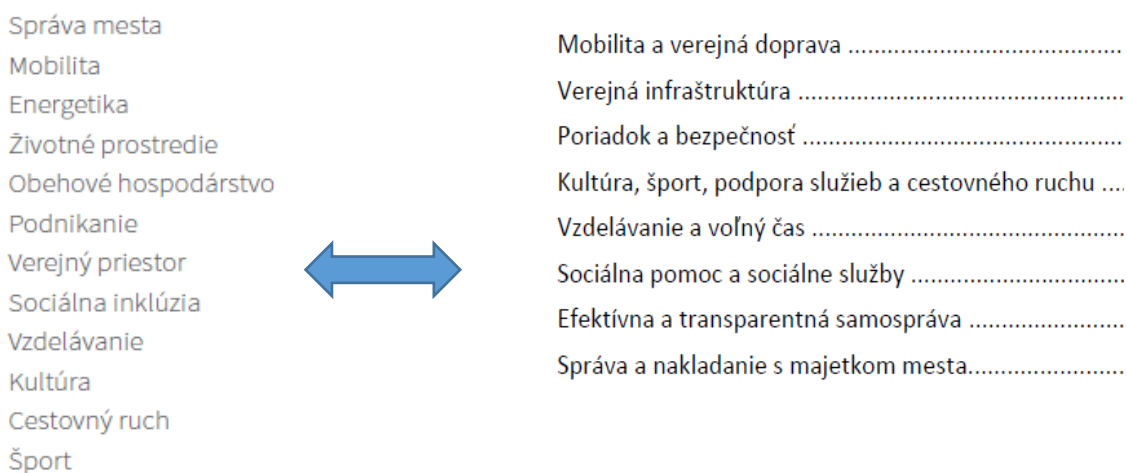
2 Diverzita strategických dokumentov

Špecifikom implementácie konceptu Smart City je, že je potrebné, aby sa prioritou mesta v prvej fáze stalo práve Smart Governance. Autorky **Vitálišová** a kol. (2021), upozorňujú, že ak chce mesto realizovať koncept Smart City komplexne a zamerať sa na všetky oblasti Smart City, ako sú ľudia, život, životné prostredie, mobilita, ekonomika, je nevyhnutné zmeniť vo vnútri úradu za kľúčovú. Proces tvorby Smart City je potrebné vnímať ako komplexné riešenie od senzorov a zberu dát až po komplexné riešenia, do ktorých môžu byť zapojení aj občania prostredníctvom nástrojov občianskej participácie. V úvodnej fáze definovania stratégie inteligentného mesta je tak potrebné klásť dôraz na získavanie informácií, vytváranie štatistík, ktoré sa môžu zamerať na prepojenie s projektovými zámermi

mesta. V rámci Smart Governance je preto potrebné, aby mesto hľadalo možnosti na zvýšenie kvality primárne na úrovni interných procesov na úrade. Je potrebné implementujú sa nové riešenia, či odstrániť používanie starého softvéru, ktorý nevyhovuje aktuálnym technologickým podmienkam.

To sú však len čiastkové príklady strategického nastavenia mesta pre implementáciu konceptu Smart City, ktoré je potrebné zosúladiť s ďalšími strategickými dokumentmi, kam napríklad spadá aj programový rozpočet mesta. Ako prípadovú štúdiu uvádzame mesto Bratislava a región Bratislavský samosprávny kraj. Na obrázku číslo 1 vidíme nesúlad už len v základnom nastavení hlavných východísk mesta na úrovni strategického dokumentu „Konceptia Bratislava rozumné mesto 2030“ a programov Programového rozpočtu mesta Bratislava. Samotné mesto pritom v oboch dokumentoch uvádza, že Východiská mesta predstavujú „Výzvy pre hlavné mesto SR Bratislavu stať sa rozumným mestom“ (Konceptia Bratislava rozumné mesto 2030, s. 17) a že princípom programového rozpočtu je: „Princíp: Výdavky rozpočtu sú triedené do programovej štruktúry, ktorá reprezentuje hlavné oblasti verejných politík hlavného mesta. Zvolené výsledkové a výstupové merateľné ukazovatele sú sledované a vyhodnocované“ (Rozpočtové pravidlá hlavného mesta SR Bratislavy). Ak teda oba dokumenty obsahujú strategické oblasti jedného mesta, nemali by sa tieto zhodovať?

Obrázok č. 1: Rozdiely v nastavení hlavných východísk mesta vs. programov mesta Bratislava

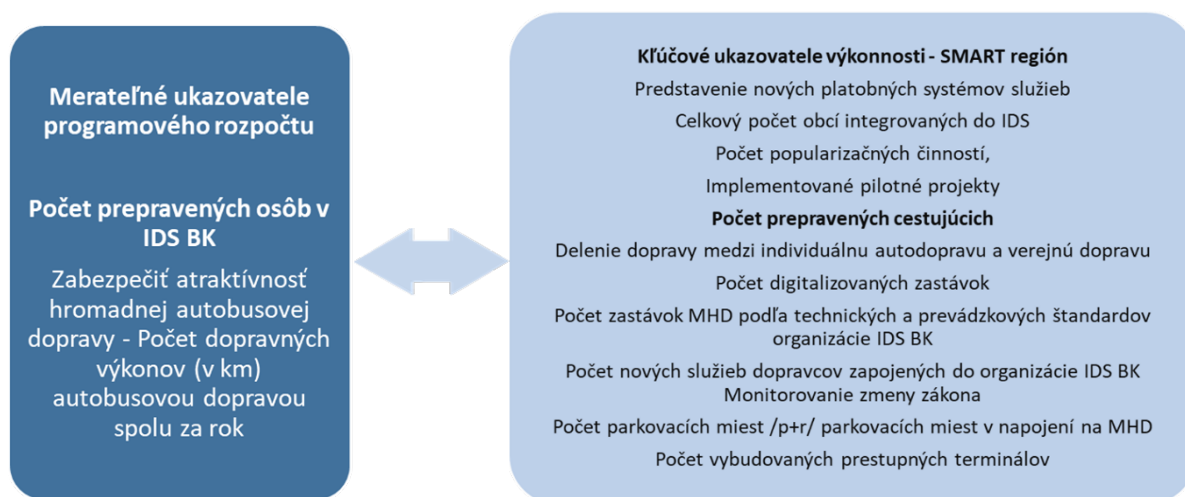


Zdroj: vlastné spracovanie autoriek podľa dokumentov Konceptia Bratislava rozumné mesto 2030 a Programový rozpočet

Programový rozpočet by pritom podľa pôvodného zámeru OECD a MFSR mal predstavovať strategický dokument, kedy „Programový rozpočet preto na rozdiel od „klasického rozpočtu“ vo všeobecnosti obsahuje (mal by obsahovať): Odkaz na poslanie samosprávy, ktoré je definované v strategickom pláne (prípadne víziu samosprávy); a Zámery a výsledkovo orientované ciele samosprávy (ktoré dokumentujú jasný vzťah medzi strategickým plánom a vlastným rozpočtom);“ (MFSR, 2007) a ďalšie.

Ďalším príkladom je úroveň Bratislavského samosprávneho kraja, alebo teda „Bratislava Smart Region“, kde môžeme opäť naraziť na nesúlad a prekvapivo tentokrát na úrovni merateľných ukazovateľov, kedy počet a výpovedná hodnota Merateľných ukazovateľov programového rozpočtu versus Kľúčových ukazovateľov výkonnosti - SMART región je, ako vidíme, neporovnateľná, pričom ale opäť hovoríme o veličine, ktorá by mala prinášať hodnotu dokumentujúcu úroveň plnenia výsledkovo a výstupovo orientovaných cieľov (teda merateľné ukazovatele výkonnosti, resp. merateľné ukazovatele výstupov a výsledkov). Pri samosprávnom kraji totiž hovoríme aj o potrebe prepojenia týchto dvoch strategických dokumentov minimálne s aktuálne platnými strategickými dokumentmi, ktorými sú: Koncepcia územného rozvoja cyklotrás BSK, Koncepcia ochrany a využívania zdrojov povrchovej a podzemnej vody v BSK, Koncepcia rozvoja sociálnych služieb pre ľudí s mentálnym postihnutím v BSK, Koncepcia rozvoja sociálnych služieb v kompetencii BSK, Regionálna stratégia výchovy a vzdelávania v SŠ v BSK, Regionálny plán BSK na prevenciu a elimináciu násilia páchaného na ženách, Územný plán regiónu BSK.

Obrázok č. 2: Merateľné ukazovatele programového rozpočtu vs. Kľúčové ukazovatele výkonnosti - SMART región (vybrané)



Zdroj: vlastné spracovanie autoriek podľa BSK

Odporúčania a diskusia

Strategické riadenie v obciach a regiónoch Slovenska má z dlhodobého hľadiska množstvo štrukturálnych nedostatkov. Z analýzy a porovnania strategických plánov obcí a regiónov zverejnených na webových sídlach samospráv sme dospeli k najvýznamnejším záverom:

- Zapojenie relevantných aktérov do tvorby strategických dokumentov je výrazne vyššie na úrovni strategických dokumentoch miest, pričom v prípade menších obcí dominantnú úlohu zohráva len starosta a poslanci obecného zastupiteľstva. Naše zistenia potvrdzujú problém reálneho zapojenia zainteresovaných strán do

strategického plánovania, ktoré síce samosprávy deklarujú, ale nepotvrdzujú to ich strategické dokumenty. Dá sa konštatovať, že komplexnejšie sú pripravené strategické plány miest.

- V menších mestách a obciach Slovenska je malý záujem o strategické riadenie obcí na úrovni kvalitnej dlhodobej stratégie orientovanej na koncept Smart City, či aspoň čiastkovo Smart Governance a o prepojenie tohto konceptu s tvorbou vlastných strategických plánov. Výskyt vlastného strategického plánu sa zvyšuje s veľkosťou obcí avšak aj to nie na úrovni komplexného dokumentu.
- V strategických plánoch často absentuje niektorá z najvýraznejších požiadaviek na naplnenie ich komplexnosti – nevyhnutnosť stanovenia priorít jednotlivých projektov, stanovenie benchmarkov pri dosahovaní cieľov, zodpovednosť za realizáciu projektu, či harmonogram a finančné výkazy projektov.

Na základe zistení konštatujeme, že najvýraznejšie podceňovaná v podmienkach SR je úloha občana v inteligentnom meste či obci. Koncept Smart City očakáva, že občania by mali byť aktívni, informovaní a mali by byť motivovaní zdola nahor a výraznejšie by mali byť zapojení do spoločného navrhovania projektov týkajúcich sa mesta, v ktorom žijú a tým byť súčasťou bæademokratickej participácie v inteligentných mestách. Či už hovoríme o elektronickej, či online participácii, alebo o priamej účasti na rozhodovaní, je nevyhnutné zabezpečiť vysokú úroveň informovanosti zainteresovaných aktérov aktívne sa podieľajúcich na rozhodovaní napríklad vo forme účasti na tvorbe programového rozpočtu, alebo výraznejšie vo forme participatívneho rozpočtu sú vhodné mechanizmy účasti na autorizáciu a autorizáciu zdola nahor.

Obrázok č. 3: Úloha občanov a mechanizmy participácie pre Smart Governance

Občania	Participačné mechanizmy	Prínos
Aktívni	e-participácia, online účasť	Pocit spolupatričnosti, dôvera k spoluobčanom, informovaná spoločnosť, organizácia, nepretržitá participácia, aktivácia neformálnych komunikačných kanálov. Inkluzívnosť
Informovaní/oboznámení	Mestské stretnutia 21. storočia, Verejné tematické diskusie	Metódy participácie podporujúce priamu občiansku participáciu malých skupín. Inkluzívnosť, riešenie environmentálnych tém, ...
Ochotní k prístupu zdola nahor	Crowdsourcing, participatívny rozpočet	Techniky aktivujúce občanov, bežne charakterizovaných ako pasívni účastníci, umožňuje im prevziať aktívne úlohy dohľadu nad verejnými službami a výdavkami.

		Inkluzívnosť, komplexnosť, sociotechnickí ľudia, environmentálne témy / záležitosti
Zapojení do spoločných procesov navrhovania a posudzovania projektov, spolupracujú, majú povedomie o zdieľaní verejného majetku, spätnej väzbe.	Cyber summit stretnutia, crowdsourcing, participatívny rozpočet	Využívanie videovysielania (online stretnutí) sa využíva na diskusiu o dôležitých problémoch mesta, keď sa občania zdráhajú stretnúť sa tvárou v tvár. Silná a veľká účasť, zapojenie a zapracovanie rôznych perspektív, vyslovovanie sociálnych úzkostí.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Seçkiner Bingöl (2022)

Je potrebné si uvedomiť, že medzi základné predpoklady inteligentného mesta alebo Smart City podľa OSN (2019) patria nielen a) smart technológie a inovácie, b) investície do inteligentnej pracovnej sily, c) smart environmentálne postupy (ako je manažment pevného odpadu a vodné hospodárstvo, zelená energia, smart energia), ale i a najmä d) sociálna infraštruktúra a služby, ktoré zlepšujú kvalitu života, e) mestské politiky plánované vo kontexte participácie a inkluzívnosti a zároveň vi) good/smart governance z hľadiska ekonomických, sociálnych a kultúrnych aspektov.

Záver

Programové rozpočtovanie malo pôvodne predstavovať strategický nástroj, ktorý mal okrem nastavovania zrkadla plneniu cieľov samosprávou, tiež pomôcť voleným zástupcom a manažerom verejného sektora kvalifikovanejšie sa rozhodovať na základe kvalitných informácií s cieľom čo najefektívnejšieho využitia obmedzených zdrojov, skvalitnenia služieb verejnej správy poskytovaných verejnosti a zlepšenia komunikácie s verejnosťou (Hronec, 2019). Tým mal tvoriť nevyhnutný základ pre definovanie zodpovednosti (a jej dokumentácie) za úspešné výkony (t. j. dosahovanie cieľov). Je však potrebné si uvedomiť, že ako programové rozpočtovanie, tak ani koncept Smart City nemožno považovať za cieľ, v oboch prípadoch ide o nástroj. Špecificky pri koncepte Smart City ide o stratégiu, ktorá predstavuje hlavný nástroj systematického rozvoja Smart Governance v kontexte multilaterálnej spolupráce, a teda participácie všetkých zainteresovaných aktérov na rozhodovaní - a to aj tom strategickom. Mal by naznačovať smer vývoja všetkých komponentov Smart City a teda by logicky mal byť prepojený so všetkými ostatnými strategickými dokumentmi mesta, termínmi realizácie, rozpočtovaním, definovaním spolupracovníkov a koordinátorov týchto zámerov spolu s ďalšími investičnými akciami mesta, zámermi jednotlivých oddelení mesta a jednotlivých mestských častí (Vitálišová a kol., 2021). Jedine týmto spôsobom potom môžu byť prostriedky nasmerované na riešenie špecifických problémov, čo umožňuje tvorcom politiky vytvoriť lepšie prepojenia medzi zdrojmi, ktoré existujú v aktivitách, rozvojových stratégiách, programoch a výsledkoch, ktoré sa majú dosiahnuť. Oba koncepty, akokoľvek odlišne nastavené, sa zameriavajú na plánovanie, teda očakávanie výsledkov a sledovanie toho, čo sa v predchádzajúcich

obdobíach dosiahlo so schválenými, vynaloženými prostriedkami. Preto sa nemôžeme uspokojiť len s jeho realizáciou, ale musíme hľadať spôsoby, ako dosiahnuť konkrétne, definované strategické ciele. Na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že sieť strategického plánovania by mala perfektne fungovať na celom území krajiny na všetkých úrovniach - štátnej, regionálnej aj komunálnej. V súčasnosti vidíme nevhodnú štruktúru vzťahov, ktorým chýba základný modelový rámec pokrývajúci potreby implementátorov. Regionálnym a miestnym plánom vrátane rozpočtových cieľov a účelov stanovenia chýba koordinácia a interakcia. Aj preto je to ťažšie pochopiteľné ako tradičné rozpočtovanie. Úspešná implementácia je podmienená aj zmenou myslenia všetkých, či už tvorcov stratégie a rozpočtu a poslancov, ako aj občanov. Problémom však je, že legislatívne zavedenie tejto rozpočtovej inovácie, ktorá mala zároveň predstavovať strategický nástroj, nezmenilo postoje miestnych politikov (Hronec, 2019). Nie je prekvapením, že nové nariadenia neviedli k lepšiemu finančnému hospodáreniu, ale skôr k formalistickému dodržiavaniu právnych požiadaviek a kopírovaniu rozpočtových dokumentov miestnymi orgánmi. Samotní predstavitelia samospráv sa vyjadrujú, že Programový rozpočet sa vytvára len „preklopením“ klasického rozpočtu do programov a teda strategický rozmer tohto nástroja absolútne nie je využívaný. Zároveň sa tak pri strategickom nastavovaní programov, podprogramov a ukazovateľov absolútne nevyužíva participačný princíp ako základný princíp konceptu Smart Governance. Napriek často veľkej snahe predstaviteľov miest a udomovňovaní si výhod využívania ako smart riešení tak i programovom nastavení v nadväznosti na výkonnosť v mestskom priestore a snahe o implementáciu smart riešení, chýba vo všeobecnosti mestám jeden komplexný rozvojový dokument, ktorý by definoval hlavné rozvojové tendencie a priority. Väčšina plánovaných smart riešení a nástrojov je tak väčšinou zameraná na riešenie konkrétneho problému v meste a nie je súčasťou systematického riešenia. Tým že mestá navyše nevyužívajú v adekvátnej miere výhody participácie relevantných zainteresovaných aktérov na rozhodovaní, môže to spôsobiť roztrieštenosť nástrojov občianskej participácie a zároveň ich neadekvátne využívanie vo vymedzených oblastiach Smart City.

Motivácia k lepším výsledkom by mala vychádzať zo skúseností iných krajín, ktoré jasne deklarujú, že prepojenie strategických nástrojov má zmysel. Jasné informácie občanom a organizáciám, ktoré v regióne existujú a koexistujú, jasne definovaný a cielený cieľ financovania, jasne nastavená stratégia, ciele, zámery a merateľné ukazovatele zvyšujú dôveryhodnosť miestnych orgánov. Občianska participácia ako súčasť Smart Governance by sa mala stať súčasťou rozhodovacích procesov vo všetkých dimenziách Smart City. Ak to chceme robiť systematicky, kľúčovým krokom je pripraviť a implementovať stratégiu Smart City integrovanú so všetkými ostatnými strategickými dokumentmi samosprávy (Vitálišová a kol. 2021).

Každá inovácia potrebuje miestnu stratégiu prepojenú s územnými špecifikami. Riadenie potom musí reagovať na vlastné potenciálne zistenia, pričom ale legitimita si vyžaduje zapojenie koncových používateľov. Naším cieľom v tomto príspevku bolo poukázať na disparity vyskytujúce sa v strategických dokumentoch miest a regiónov, ktoré následne nielen sťažujú postupy strategického plánovania a riadenia výkonnosti vo vzťahu k rozpočtovým procesom v kontexte slovenských samospráv, ale navyše touto diverzitou a nejednoznačnosťou znižujú transparentnosť a komplikujú participáciu relevantných

zainteresovaných aktérov na rozhodovaní. Našou snahou tak bolo poukázať na nevyhnutnosť implementácie integračného modelu nevyhnutného pre adekvátnu implementáciu Smart Governance.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALAM, K. – ERDIAW-KWASIE, M. O. – SHAHIDUZZAMAN, M. – RYAN, B. 2018. Assessing regional digital competence: Digital futures and strategic planning implications. In *Journal of rural studies*, 60, 60-69.
- BARDOVIČ, J. – GAŠPARÍK, J. 2021. Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic. In *SciPap* 2021, 29(1), 1248; Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.46585/sp29011248>>
- BEZÁK, P. – MEDERLY, P. – IZAKOVIČOVÁ, Z. – ŠPULEROVÁ J. – SCHLEYER, CH. 2017. Divergence and conflicts in landscape planning across spatial scales in Slovakia: An opportunity for an ecosystem services-based approach?, *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 13:2, 119-135, DOI: 10.1080/21513732.2017.1305992.
- SEÇKINER BINGÖL, E. 2022. Citizen Participation in Smart Sustainable Cities. In I. Management Association (Eds.), *Research Anthology on Citizen Engagement and Activism for Social Change* (pp. 967-987). IGI Global. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.4018/978-1-6684-3706-3.ch052>>
- BRNKALÁKOVÁ, S. – NOVANSKÁ, V. 2013. Strategické plánovanie a regionálny rozvoj mikroregiónu Biela Orava s ohľadom na mienku vybraných hlavných aktérov územného rozvoja. In *ACTA UNIVERSITATIS MATTHIAE BELII* séria Environmentálne manažérstvo, roč. XV., č. 2, 2013. 77-88.
- BRYSON, J. M. – BERT, G. (2020). Strategic management in public administration. In B. G. Peters & I. Thynne (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration* (pp. 1–26). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.139>.
- ČERNĚNKO, T. – NEUBAUEROVÁ, E. – ZUBALOVÁ, A. 2021. Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool?. In *SciPap* 2021, 29(1), 1249; Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.46585/sp29011249>>
- DUŠEK, J. 2021. Finanční stabilita rozpočtů obcí Jihočeského kraje v kontextu meziobecní spolupráce. In V. Klímová & V. Žitek (Eds.), *24th International Colloquium on Regional Sciences*. Conference Proceedings. (pp. 190–198). Masarykova univerzita, 2021.
- FERLIE, E. – PARRADO, S. 2018. Strategic management in public services organizations: developing a European perspective. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 101-119). Palgrave Macmillan, London. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_5>
- GECÍKOVÁ, I. – PAPCUNOVÁ, V. 2014. Using of Strategic Management Tools in Conditions of Local Self-government in Slovakia, In *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 110, 2014, Pages 969-978, ISSN 1877-0428. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.943>>
- GIFFINGER, R. – FERTNER, C. – KRAMAR, H. – KALASEK, R. – PICHLER-MILANOVIC, N. – MEIJERS, E. (2007). Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Centre of Regional Science SRF: Vienna University of Technology.

- GOUDA, A.T. – ALGUR, V. – VANI, R. 2014. Development of Strategic Plan in a Technical Educational Institution through SWOT Analysis. *International Journal of Industrial Engineering Research and Development*.
- KLIMOVSKÝ, D. – NEMEC, J. 2021. The Impacts of the COVID-19 Pandemic and Responses from Various Policy Actors in the Czech Republic and Slovakia in 2020: An Introduction to a Special Issue. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*. 29. 10.46585/sp29011255.
- Koncepcia Bratislava rozumné mesto 2030*. 2018 [online] [cit. 21.09.2022] Dostupné na internete: <<https://zastupitelstvo.bratislava.sk/data/att/23774.pdf>>
- LEIGH, N. G. – BLAKELY, E. J. 2013. *Planning local economic development : theory and practice* (5th ed.). Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Ministerstvo financií SR. 2007. *Praktický a špecifický manuál tvorby programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy*. [online] [cit. 14.07.2022] Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4598/4/manual.pdf>>
- OECD. 2020. Managing and prioritising public finances and budget in support of strategic development in the Slovak Republic: A targeted budget review. (2020). In *OECD Journal on Budgeting*, 20(2). Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1787/02e650cd-en>>
- OCHRANA, F. – POTUČEK, M. 2010. *New public management a její neoweberovská kritika. Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2010, s. 97–102. ISBN 978-80-7378-130-9.
- Rozpočet hlavného mesta SR Bratislavy na roky 2022 – 2024*. [online] [cit. 21.09.2022] Dostupné na internete: <https://cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Schvaleny_rozpocet_HM_SR_Bratislavy_na_roky_2022_2024_1_8a6c531ae5.pdf>
- Rozpočtové pravidlá hlavného mesta SR Bratislavy*. [online] [cit. 22.07.2022] Dostupné na internete: <<https://bratislava.sk/mesto-bratislava/transparentne-mesto/rozpocet-a-hospodarenie/rozpocetove-pravidla>>
- SHAHIDUZZAMAN, MD. – ALAM, K. 2014. Information technology and its changing roles to economic growth and productivity in Australia. In *Telecommunications Policy*, 38 (2014), pp. 125-135. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1016/j.telpol.2013.07.003>>
- OSN. 2019. Sustainable development goals report. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>
- VAŇOVÁ, A., VITÁLIŠOVÁ, K., BORSEKOVÁ, K. 2017. *Marketing územia*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum. 98 s. ISBN 978-80-557-1296-3.
- VITÁLIŠOVÁ, K. – MURRAY-SVIDROŇOVÁ, M. – JAKUŠ-MUTHOVÁ, N. 2021. Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development, In *Cities*, Volume 118, 2021, ISSN 0264-2751, Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103363>>

ROZPOČTOVÉ TRENDY V SLOVENSKÝCH KRAJSKÝCH MESTÁCH POČAS PANDÉMIE COVID-19¹¹²

BUDGETARY TRENDS IN SLOVAK REGIONAL CITIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Lukáš Cibík*

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je analyzovať a zhodnotiť dopady pandémie COVID-19 v roku 2020 na rozpočty slovenských krajských miest. Výskum je založený na komparácii strednodobých vývojových trendov vybraných príjmových a výdavkových oblastí. Čiastkovými príjmovými oblasťami sú daňové príjmy dane z príjmov a kapitálového majetku, dane z majetku, dane za tovary a služby, nedaňové príjmy, tuzemské bežné granty a transfery a príjmy z transakcií s finančnými aktívami. Výdavkové oblasti sú sumarizované do oblastí ekonomická oblasť, všeobecné verejné služby, bývanie a občianska vybavenosť, ochrana životného prostredia, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie, verejný poriadok a bezpečnosť a rekreácia, kultúra a náboženstvo. Základom je sledovanie dlhodobého vývojového trendu (2015-2019) vybraných oblastí príjmov a výdavkov a porovnanie údajov z roku 2020. Výsledky našej práce signalizujú v niektorých oblastiach príjmov a výdavkov signifikantné posuny v roku 2020, ktoré stotožňujeme s dopadmi pandémie COVID-19.

Kľúčové slová: COVID-19, krajské mestá, príjmy, Slovensko, výdavky

Úvod

Pandémia COVID-19 zasiahla všetky krajiny sveta, všetky sektory a priamo či nepriamo sa dotkla každého verejného aktéra. S obmedzením mobility, plošnými testovaniami, protipandemickými opatreniami, výpadkami činnosti hospodárskych subjektov a zvýšenými nárokmi na rozpočet sa musela vysporiadať aj slovenská územná samospráva na čele s krajskými mestami. V zásade vidíme veľký priestor na výskum oblastí príjmov a výdavkov miestnej územnej samosprávy na Slovensku. Naš výskum v sebe kombinuje obe strany miestnych rozpočtov krajských miest a prináša prehľad o strednodobých vývojových tendenciách vybraných príjmových a výdavkových oblastí, ktoré sú porovnané s rokom 2020.

Len podrobná analýza dopadov pandémie COVID-19 na miestne samosprávy, prijaté opatrenia a ich výsledné efekty nám prinesú výsledky, na základe ktorých dokážeme identifikovať slabé a silné miesta. Doplníme tým databázu vedomostí o reálnych prejavoch pandémie COVID-19 v špecifickom prostredí slovenskej územnej samosprávy, vďaka čomu bude možné vyhodnotiť úspešnosť jednotlivých postupov, prevziať príklady dobrej hospodárskej praxe a modifikovať postupy s cieľom vytvoriť odolnejší systém.

¹¹² Tento príspevok vznikol na základe riešenia projektu VEGA 1/0312/22 otvorenosť ako determinant finančného zdravia slovenských miest

* PhDr. Lukáš Cibík, PhD., odborný asistent, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, lukas.cibik@ucm.sk

1 Súčasný stav riešenej problematiky

Finančné a ekonomické dopady na mestá a obce na Slovensku sú jadrom výskumu niekoľkých prípadových štúdií a článkov, ktorých zameranie je veľmi pestré. V oblasti výskumu dopadov pandémie COVID-19 na mestá a obce so zameraním na vlastné príjmy nájdeme niekoľko aktuálnych prác, ktoré odrážajú špecifický výskumný zámer ako vlastné príjmy (Molitoris, 2021) alebo miestne dane (Vartašová - Červená, 2021). K výskumným projektom, ktoré detailne analyzujú finančné dopady pandémie COVID-19 patrí napríklad výskum v rámci mesta Košice (Vartašová - Červená, 2021).

Ďalšia skupina autorov (Čajková - Šindleryová, - Garaj, 2021; Buček, 2022; Przybyła - Bačík, 2021) prináša ucelenejší prehľad o dopadoch pandémie COVID-19 na miestnu územnú samosprávu na Slovensku, najmä o prijatých opatreniach a ich predpokladaných efektoch.

Okrem klasických výskumov a mapovania dopadov pandémie COVID-19 na miestne rozpočty sme zaznamenali rozšírenie problematiky aj o participatívne rozpočty slovenskej územnej samosprávy (Mikuš - Brix, - Šmatlánek, 2021; Bardovič, - Gašparík, 2021).

2 Metodika výskumu a premenné

Cieľom príspevku je analyzovať a zhodnotiť dopady pandémie COVID-19 v roku 2020 na rozpočty slovenských krajských miest. Hlavný výskumný cieľ sme rozdelili do dvoch oblastí: analýzu dopadov pandémie COVID-19 na príjmovú zložku a analýzu dopadov pandémie COVID-19 na výdavkové oblasti rozpočtov krajských miest na Slovensku. Na identifikovanie a odfiltrovanie dopadov, ktoré spôsobila pandémia COVID-19 v rozpočtoch krajských miest, sme využili analýzu päťročného vývojového trendu (2015-2019) a porovnali údaje z roku 2020. Výhodou aplikovania viacročného trendu je pomerne jednoduché ilustrovať vývojové tendencie vo zvolených príjmových a výdavkových oblastiach. Komparáciu údajov možno realizovať prostredníctvom formou kombinovaného grafu, čo zvyšuje výpovednú a ilustratívnu hodnotu nášho výskumu.

Náš bazálny výskum vychádza z porovnania strednodobého vývojového trendu (spojnice) a situácie v roku 2020 v prípade siedmich príjmových oblastí a ôsmich výdavkových zložiek rozpočtov krajských miest. Východným bodom výskumu je rok 2015 a časový rad končí rokom 2020. Sumárne údaje o viacročnom vývojovom trende budú zahŕňať strednodobú rozpočtovú tendenciu, presahujúcu jedno volebné obdobie. Zistené zmeny (pokles alebo nárast) a odchýlky v roku 2020 oproti päťročnému vývojovému trendu, stotožňujeme primárne s dopadmi pandémie COVID-19 na rozpočty krajských miest.

V príjmovej stránke rozpočtu krajských miest sme analyzovali celkovo sedem príjmových oblastí. Jedná sa o najdôležitejšie a najvýnosnejšie príjmové zdroje, ktoré v sebe kombinujú príjem z dane z príjmov fyzických osôb, miestne dane, nedaňové príjmy, tuzemskú bežné granty a transfery a príjmy z transakcií s finančnými aktívami. Multizložkový výber kombinuje vlastné príjmy, ako aj príjmy z podielovej dane a príjmy na prenesený výkon štátnej správy.

Naša analýza konkrétne bude sledovať nasledovné príjmové zložky rozpočtov krajských miest:

- daňové príjmy;
- dane z príjmov a kapitálového majetku;
- dane z majetku;
- dane za tovary a služby;
- nedaňové príjmy;
- tuzemské bežné granty a transfery;
- príjmy z transakcií s finančnými aktívami.

Selekcia a výber výdavkových oblastí bola zjednodušená aplikáciou metodiky COFOG SK v rozpočtoch krajských miest. Vďaka klasifikovaniu výdavkov podľa danej metodiky sme boli schopní jednoznačne identifikovať tok finančných prostriedkov do konkrétnej oblasti. De facto analyzované výdavkové oblasti pokrývajú dominantnú časť celkových výdavkov rozpočtov krajských miest. Aj v prípade výdavkových oblastí sme najprv určili vývojové tendencie počas rokov 2015-2019 a porovnali ich s údajmi z roku 2020. Mapovanie dopadov pandémie COVID-19 na výdavkovú stránku rozpočtov krajských miest v roku 2020 zahŕňa nasledujúcich osem výdavkových oblastí:

- ekonomická oblasť;
- všeobecné verejné služby;
- bývanie a občianska vybavenosť;
- ochrana životného prostredia;
- vzdelávanie;
- sociálne zabezpečenie;
- verejný poriadok a bezpečnosť;
- rekreácia, kultúra a náboženstvo.

V záujme zachytenia skutočného stavu a hodnoty údajov všetkých príjmových a výdavkových oblastí sme sa rozhodli upustiť od relatívnych ukazovateľov a namiesto nich sledovať absolútne hodnoty. Zachytené hodnoty predstavujú absolútne agregátne údaje za skupinu všetkých ôsmich krajských miest dokopy. Tieto hodnoty sú výsledným súčtom čiastkových hodnôt jednotlivých krajských miest v konkrétnom roku a v konkrétnej príjmove/výdavkovej oblasti rozpočtu. Výsledné, agregované a sumárne dáta sú uvádzané v eurách.

Dáta pre náš výskum pochádzajú z interných dokumentov jednotlivých krajských miest. Potrebné údaje o sledovaných príjmových a výdavkových oblastiach sa nachádzajú primárne vo viacročných rozpočtoch a záverečných účtoch. Pre náš príspevok sme využili len reálne plnenia rozpočtov a skutočné hodnoty k 31.12. konkrétného roka. Množina skúmaných miest pozostáva zo všetkých slovenských krajských miest, ktorými sú Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Prešov a Košice. Sumárne sme pre náš výskum pracovali s množinou dát tvoriacich súbor 720 primárnych údajov (8 miest x 6 rokov x 15 príjmových a výdavkových oblastí).

3 Výsledky a diskusia

Hlavný výskumný zámer je rozčlenený do dvoch oblastí rozpočtov krajských miest. Tieto oblasti mapujú hodnoty o vybraných agregátnych príjmových a výdavkových oblastiach od roku 2015 a porovnávajú vývojové trendy s rokom 2020, kedy sa naplno prejavili komplikácie spájané s pandémiou COVID-19.

Hodnotenie dopadov pandémie COVID-19 v oblasti príjmov rozpočtov krajských miest zahŕňa analýzu a komparáciu strednodobej vývojovej tendencie (2015-2019) s rokom 2020. detailný prehľad vybraných šiestich sumárnych údajov v oblasti príjmov rozpočtov krajských miest obsahuje obrázok 1.

Vývojový trend daňových príjmov vykazuje od roku 2015 do roku 2019 progresívny medziročný prírastok. Tendencia nárastu objemu daňových príjmov krajských miest sa prejavil aj v roku 2020, avšak nebola taká výrazná. Výsledné hodnoty daňových príjmov krajských miest sú však mierne pod strednodobou lineárnou spojnicou trendu.

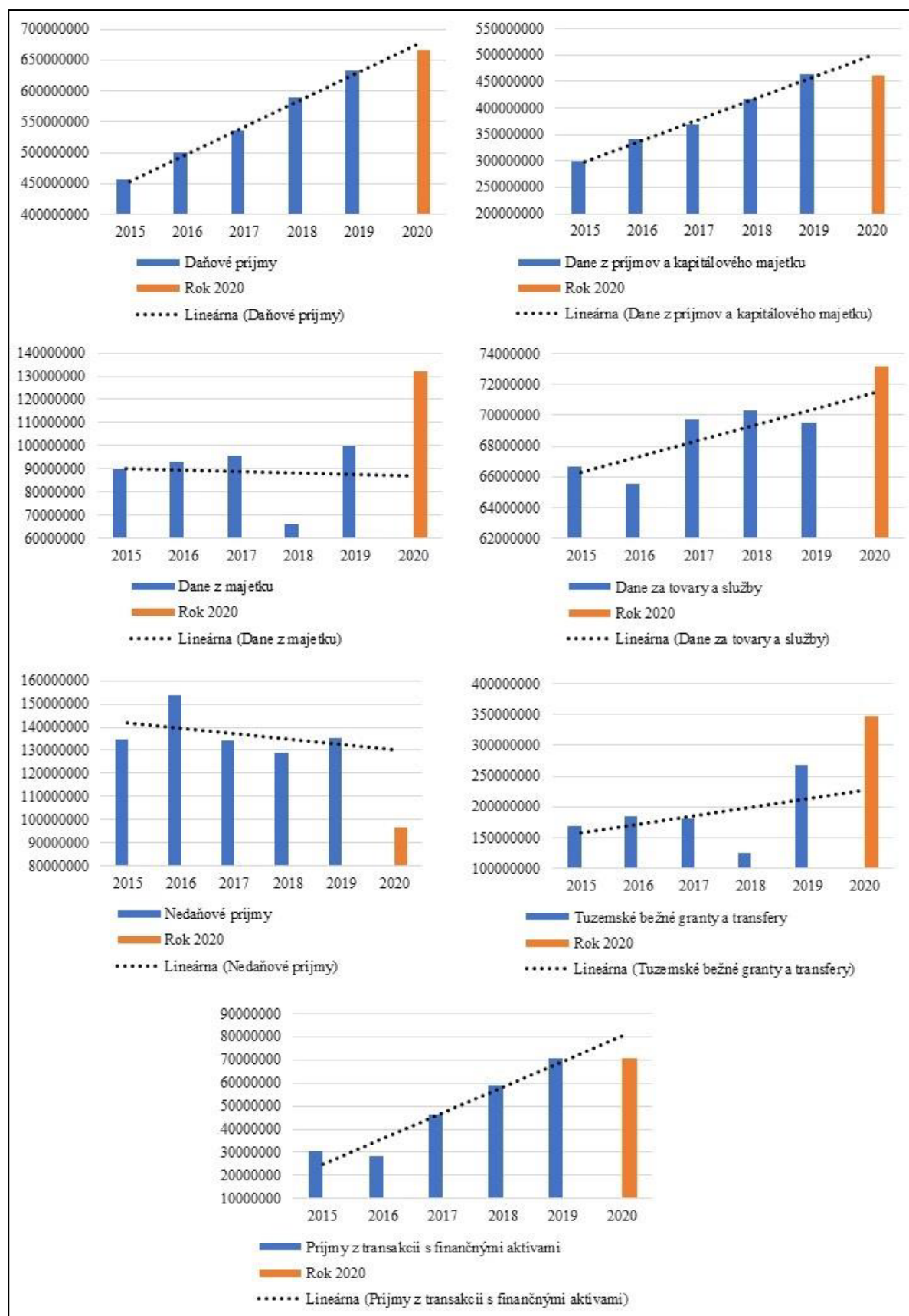
Na základe dane z príjmov a kapitálového majetku pritekajú do rozpočtov krajských miest od roku 2015 do roku 2019 stále väčší objem finančných. Tento príjmový zdroj vykazoval v strednodobej perspektíve výrazný kladný prírastok a rastový charakter. V roku 2020 sme však zaznamenali nižšie hodnoty príjmov z daní z príjmov a kapitálového majetku v rozpočtoch krajských miest. Tým bol v roku 2020 úplne narušený predchádzajúci kladný ráz vývoja tohto príjmového zdroja. Pre rok 2020 preto platí, že príjmy krajských miest z daní z príjmov a kapitálového majetku výrazne zaostali pod strednodobou vývojovou tendenciou a dokonca jej ráz sa v roku 2020 obracia.

Príjem rozpočtov krajských miest z daní z majetku bola ďalšia analyzovaná zložka príjmov. Príjem z daní z majetku počas rokov 2015-2019 dosiahol miernu stagnáciu a v strednodobom hľadisku vykazuje klesajúci trend. Tento pokles nie je nápadný a mohli by sme ho považovať za malý až minimálny. Príjmy z majetkových daní v roku 2020 výrazne nabúrli dovtedajšiu vývojovú tendenciu. V roku 2020 dosiahli krajské mestá jednoznačne najvyšší príjem z miestnych daní počas sledovaného obdobia a v tomto roku zaznamenávame veľmi silnú negáciu strednodobého trendu.

Spojnica trendu výnosu daní za tovary a služby v strednodobej perspektíve indikuje na úrovni krajských miest stúpajúcu tendenciu. Tento pozitívny prírastok sa nezmenil ani v roku 2020. V roku 2020 sa príjem z daní z tovarov a služieb zvýšil mierne nad priemerný vývojový charakter a umocnil tendenciu vývoja tejto príjmovej oblasti.

Počas rokov 2015-2019 sa v priemere nedaňové príjmy krajských miest na Slovensku pozvoľna zmenšovali. Tento trend bol výrazne umocnený v roku 2020, kedy nedaňové príjmy značne zaostali za predchádzajúcim vývojom. Pre rok 2020 v oblasti nedaňových príjmov krajských miest platí, že boli zreteľne najnižšie v porovnaní s ostatnými sledovanými rokmi.

Obrázok 1: Vybrané príjmové oblasti rozpočtov krajských miest (2015-2020) v €



Zdroj: vlastný výpočet

Antagonistickú situáciu sme zaznamenali v prípade bežných tuzemských grantov a transferov, ktoré v strednodobom horizonte dosahujú kladný prírastok. V roku 2020 bol tento trend potvrdený a dokonca ešte znásobený faktom, že v roku 2020 získali krajské mestá z tuzemských bežných grantov a transferov najviac finančných prostriedkov od roku 2015.

Poslednou sledovanou príjmovou zložkou rozpočtov krajských miest boli príjmy z transakcií s finančnými aktívami. Medzi rokmi 2015-2019 vykázali tieto príjmy kladnú a prírastkovú vývojovú tendenciu. Situácia sa však zmenila v roku 2020, kedy príjmy z transakcií s finančnými aktívami v krajských mestách boli nižšie ako v predchádzajúcom roku. Tým nabúrali strednodobý vývojový trend a pre rok 2020 platí, že príjmy z transakcií s finančnými aktívami nenadviazali na predchádzajúci pozitívny vývoj.

Dopady pandémie COVID-19 na rozpočty krajských miest vo výdavkovej oblasti sme analyzovali v celkovo ôsmich výdavkových kapitolách. Podrobné informácie obsahuje nasledujúci obrázok.

Prvou skúmanou výdavkovou oblasťou bola ekonomická oblasť. Vývoj výdavkov alokovaných do ekonomickej oblasti krajskými mestami v strednodobom horizonte mal mierne rastúci charakter. Daná vývojová tendencia sa potvrdila aj v roku 2020. Výdavky v ekonomickej oblasti strednodobý vývoj potvrdili a mierne presiahli lineárnu spojnicu trendu z rokov 2015-2019.

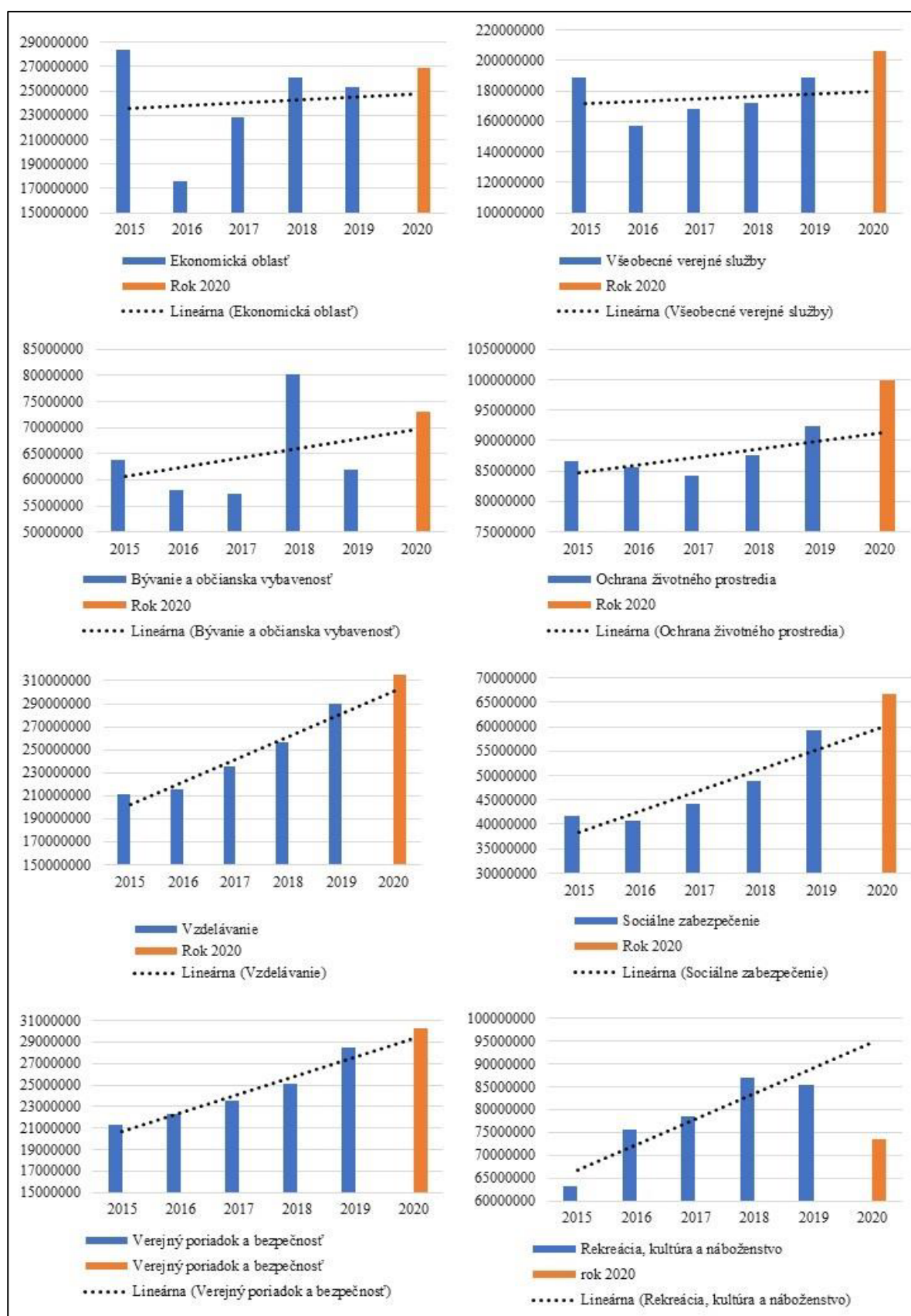
Stabilný vývoj a len malý nárast výdavkov na všeobecné verejné služby dosiahli krajské mestá počas rokov 2015-2019. Ide o mierny prírastok, potvrdený medziročnými zmenami od roku 2016. Rok 2020 nepriniesol v kladnom strednodobou prírastku výdavkov krajských miest na všeobecné verejné služby zmenu. Skôr vývojový trend ešte viac potvrdil a zvýraznil kladný vývojový trend, pretože práve v roku 2020 dosiahli agregátne výdavky rozpočtov krajských miest najvyššie hodnoty.

Strednodobý vývojový trend výdavkov rozpočtov krajských miest na bývanie a občiansku vybavenosť indikuje prírastkovú vývojovú tendenciu v čase. Výdavky na oblasť bývania a občianskej vybavenosti v roku 2020 sa výrazne neodklonili z tohto smeru vývoja. V roku 2020 boli výdavky v danej oblasti len mierne vyššie oproti predpokladanému rastovému trendu.

Výdavky krajských miest na ochranu životného prostredia majú v zásade stúpajúcu tendenciu. Medzi rokmi 2015-2019 indikuje spojnicu trendu rastúci trend. Daný trend sa potvrdil aj v roku 2020, kedy výdavky krajských miest na ochranu životného prostredia výrazne prekonal aj predpokladaný strednodobý prírastok.

Oblasť vzdelávania predstavuje dlhodobo najnákladnejšiu výdavkovú kapitolu rozpočtov krajských miest. Zároveň platí, že v tejto oblasti musíme rátať s nárastom výdavkov na vzdelávanie. Potvrdzujú to aj naše dáta, kedy strednodobý vývojový trend dosiahol rastový charakter. Tento nárast je pomerne markantný, každoročne sa výdavky na vzdelávanie zvyšujú. Daný trend sa potvrdil aj v roku 2020, kedy dosiahli výdavky na vzdelávanie v krajských mestách najvyššie hodnoty a v približnej výške zodpovedá strednodobej vývojovej tendencii.

Obrázok 2: Vybrané výdavkové oblasti rozpočtov krajských miest (2015-2020) v €



Zdroj: vlastný výpočet

Obdobná situácia nastala aj v oblasti výdavkov krajských miest určených na sociálne zabezpečenie. Tiež vykázali pomerne progresívny nárast v strednodobom horizonte piatich rokov a tento trend ešte viac umocnil rok 2020. V roku 2020 dosiahli výdavky krajských miest v oblasti sociálneho zabezpečenia najvyššie hodnoty, dokonca presahujúce aj predpokladaný strednodobý nárast.

Od roku 2015 sme zaznamenali narastajúce výdavky krajských miest do oblasti verejného poriadku a bezpečnosti, s čím koreluje aj rastúci strednodobý vývojový trend tejto výdavkovej kapitoly. Aj v roku 2020 sa medziročne zvýšili výdavky krajských miest na verejný poriadok a bezpečnosť, čo korešponduje so strednodobým vývojovým trendom, pričom ho takmer kopíruje.

Poslednou sledovanou výdavkovou oblasťou v rozpočtoch krajských miest boli výdavky na rekreáciu, kultúru a náboženstvo. Údaje z rokov 2015-2019 nám indikujú, že výdavky krajských miest dosahujú v tejto oblasti prírastkový charakter a kladný vývojový trend. Oproti ostatným analyzovaným výdavkovým oblastiam však výdavky na rekreáciu, kultúru a náboženstvo v roku 2020 strednodobý vývojový trend nepotvrdili ale vyvrátili. Pre výdavky krajských miest do oblasti rekreácia, kultúra a náboženstvo v roku 2020 platí, že boli výrazne nižšie ako to predikovala lineárna spojnice trendu. Výdavky krajských miest na rekreáciu, kultúru a náboženstvo v roku 2020 nabúrali predchádzajúci strednodobý vývojový trend.

Záver

Cieľom príspevku bolo analyzovať a zhodnotiť dopady pandémie COVID-19 v roku 2020 na rozpočty slovenských krajských miest. Náš výskum obsahoval komparáciu strednodobého vývoja siedmich príjmových zložiek a ôsmich výdavkových oblastí rozpočtov všetkých slovenských krajských miest počas rokov 2015-2019 a porovnal ich s údajmi z roku 2020.

Výsledky našej rozsiahlej prípadovej štúdie naznačujú, že daňové príjmy, príjmy z dane z príjmov a kapitálového majetku a príjmy z transakcií s finančnými aktívami boli v roku 2020 nižšie, ako predikoval päťročný vývojový trend. Prekvapením je zistenie, že príjmy krajských miest z majetku v strednodobom horizonte vykazovali mierne klesajúcu tendenciu, ktorá sa úplne obrátila v roku 2020, kedy sumárne dáta dosiahli najvyššiu agregátnu hodnotu a vyvrátili strednodobý trend. Umocneniu a potvrdeniu strednodobých vývojových tendencií v roku 2020 sa dočkali daňové príjmy, príjmy z daní za tovary a služby, nedaňové príjmy a tuzemské bežné granty a transfery krajských miest.

Strednodobé vývojové trendy výdavkových oblastí rozpočtov krajských miest vykazovali bez výnimky vždy kladný prírastok a rastovú tendenciu. Rok 2020 túto situáciu potvrdil a zaznamenali sme nárast výdavkov celkovo v siedmich výdavkových oblastiach. Najvýraznejšie bola lineárna spojnice trendu prekročená v prípade výdavkov krajských miest v oblasti všeobecné verejné služby, ochrana životného prostredia a sociálne zabezpečenie. Jedinou výnimkou, kedy výdavky rozpočtov krajských miest v roku 2020 nezodpovedali päťročnej vývojovej tendencii, bola oblasť rekreácia, kultúra a náboženstvo. Práve v tejto

oblasti sme ako v jedinej zaznamenali úplne protikladný stav v roku 2020 (pokles) ako predikoval strednodobý vývojový trend.

Zoznam bibliografických odkazov

BARDOVIČ, J. - GAŠPARÍK, J. 2021. Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration. ISSN 1804-8048, 2021, roč. 29, č. 1, s. 1248

BUČEK, J. 2022. Local Self-Government and Governance During Covid-19 Pandemic in Slovakia. In Local Government and the COVID-19 Pandemic. 2022. Cham: Springer, ISBN 978-3-030-91112-6, p. 481-505.

ČAJKOVÁ, A. - ŠINDLERYOVÁ, I. B. - GARAJ, M. 2021. The covid-19 pandemic and budget shortfalls in the local governments in Slovakia. In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration. ISSN 1804-8048, 2021, roč. 29, č. 1, s. 1243

MIKUŠ, D. - BRIX, R. - ŠMATLÁNEK, D. 2021. Specifications of Participatory Budgeting in Visegrad Group States and Possible Implementations for Slovakia. In Slovak Journal of Political Sciences. ISSN 1335-9096, roč. 21, č. 2, s. 161-185.

MOLITORIS, P. 2021. Opatrenia v oblasti vlastných príjmov ako nástroj kompenzácie negatívnych dopadov pandémie COVID 19 na obyvateľov krajských miest v podmienkach SR. In Verejná správa a spoločnosť. ISSN: 1335-7182, 2021, roč. 2021, č. 2, s. 55-67.

PRZYBYŁA, V. - BAČÍK, V. 2021. Vybrané geografické, geopolitické a sociálno-ekonomické dopady pandémie ochorenia „COVID-19“ na Slovensku. In Acta Geographica Universitatis Comenianae. ISSN: 1338-6034, roč. 65, č. 1, s. 43-75.

VARTAŠOVÁ, A.- ČERVENÁ, K. 2021. Kompetencie obcí v SR v oblasti miestnych daní. In Obecné zriadenie–interpretácia kompetencií, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. ISBN 978-80-574-0072-1. s. 155-164.

VARTAŠOVÁ, J. A. - ČERVENÁ, K. 2021. Finančné hospodárenie mesta Košice v kontexte pandémie Covid-19. In IV. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2021, ISBN 978-80-574-0043-1, s. 384-398.

Záverečné účty mesta Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Prešov a Košice 2015-2020

INOVÁCIE A LOKÁLNA MENA

INNOVATIONS AND LOCAL CURRENCY

Peter Cibula*

ABSTRAKT

Zámerom predkladaného príspevku je predstavenie problematiky lokálnej meny ako nástroja verejnej politiky s dôrazom na aktuálne dianie a inovácie v uvedenej oblasti. Cieľom príspevku je preskúmať súvislosti medzi lokálnou menou a v súčasnosti populárnou problematikou digitálnych mien, najmä kryptomien, s dôrazom na verejnú politiku. Motiváciou pri písaní príspevku bol fakt, že doposiaľ podľa našich informácií neboli v dostupných zdrojoch popísané možné prepojenia a aplikácie atribútov zo sveta digitálnych mien, predovšetkým kryptomien, do oblasti lokálnej meny. Pri strategickom plánovaní a rozpočtovaní v oblasti verejnej politiky by sme pohľady mali uprieť na lokálnu menu aj preto, že súčasný finančný systém a jednotlivé fiat meny už nesplňajú parametre modernej doby. Lokálna mena úzko súvisí s lokálnou ekonomikou a podporou jej rozvoja. S rastúcou ekonomickou globalizáciou sa čoraz viac hovorí o alternatívnych formách ekonomiky. Ak berieme do úvahy novodobé a inovatívne ekonomické nástroje verejnej politiky, lokálna mena v jej modernej podobe založenej na digitálnej platforme, má podľa nášho názoru medzi nimi nezastupiteľné miesto. Cieľ naplníme pomocou štúdia vedeckej a odbornej literatúry k danej problematike, čerpáme z rôznych odborných článkov a časopisov. V príspevku využívame metódu literárnej rešerše a analýzu na rozčlenenie myšlienkového podstaty skúmaného problému na menšie časti. Syntézu uplatníme pri spájaní získaných poznatkov a hľadani súvislostí medzi nimi a súčasne aplikujeme induktívno-deduktívne postupy na generalizáciu (zovšeobecnenie) poznatkov, v procese vyhodnocovania záverov na základe predchádzajúcich zistení. Vychádzame z predpokladu, že ak chceme na konci dňa uvažovať globálne, je potrebné začať deň s myšlienkou na lokálne potreby a prepojenia. S podporou rozvoja lokálnej meny môže prísť aj úspech na politickom poli, či už vo voľbách alebo následne pri samotnom výkone verejnej funkcie. Avšak pri jej nevhodnom uchopení lokálnymi autoritami môže byť tiež odsúdená na neúspech.

Kľúčové slová: inovácie, lokálna mena, verejná politika, kryptomena, elektronické peniaze, digitalizácia

Úvod

Ľudia sa často zamýšľajú nad tým, ako vznikajú peniaze a ako funguje súčasný finančný systém. Je tento systém naďalej udržateľný? Dokedy? Existuje nejaká alternatíva? Sú súčasné peniaze niečím kryté? Je únosné neustále tlačiť nové a nové peniaze? Je možné

* Ing. Peter Cibula, pôsobí ako doktorand na Katedra politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, email: peter.cibula@umb.sk.

uchrániť ich hodnotu a akým spôsobom? Odpovede na tieto a ďalšie otázky nám prinesú nasledovné riadky.

Počas celej histórie ľudskej spoločnosti sa stretávame so snahami o vytvorenie nových či alternatívnych spôsobov zúčtovania sa medzi jednotlivými subjektmi na trhu. Mnohí považujú centralizovaný finančný systém za nefungujúci a hľadajú nové možnosti. Peniaze sú v súčasnosti permanentne znehodnocované viac ako kedykoľvek predtým. Výška inflácie v globálnom svete dosahuje rekordné hodnoty. Ukazuje sa, že súčasný finančný systém nie je postavený na pevných základoch a je len otázkou času, kedy sa zrúti. Dnes to máme možnosť vidieť aj na tisíckach existujúcich a stále vznikajúcich virtuálnych mien (digitálne internetové meny založené na zložitom a šifrovanom matematickom algoritme), ktoré neustále naberajú na popularite a ich budúcnosť je čoraz jasnejšia. Decentralizácia, digitalizácia, bezpečnosť, prehľadnosť a nemennosť finančných operácií, to stále boli a naďalej sú atribúty, s ktorými pracovali kryptoaktíva už od začiatku svojho vzniku.

Lokálna mena je určitý trend, ktorý vznikol v minulom storočí. Hoci nedokázala nadobudnúť takú popularitu, ako napríklad kryptomeny, istú budúcnosť a význam rozhodne má. Čo je to vlastne lokálna mena a načo slúži? Je to vlastne mena, ktorá platí na určitom ohraničenom území a u vybraných subjektov. Väčšinou sa používa ako doplnková mena k hlavnej oficiálnej mene. Lokálna mena je niečo, čo ľudia môžu reálne uchopiť, dokážu prostredníctvom nej uchovávať či dokonca reálne sledovať zvyšovanie jej hodnoty, nachádza uplatnenie aj v cestovnom ruchu ako suvenírový predmet a v neposlednom rade má tendenciu vzbudzovať u ľudí zberateľské nadšenie či hrdosť u domácich.

Dôvodom jej používania je mýňanie peňazí v miestnej komunite na danom území s cieľom podpory miestneho ekonomického rozvoja. Aké konkrétne výhody či nevýhody to prináša? Ako v tomto smere môže pomôcť prepojenie, resp. implementácia atribútov kryptoaktív do sveta lokálnych mien? Tu je smer inovácií pomerne jasný, moderné technológie sa stávajú súčasťou nášho každodenného života a inak tomu nemôže byť ani v tejto oblasti. Akým spôsobom môžu aktéri verejnej politiky svojimi rozhodnutiami a aktívnym prístupom prostredníctvom nástrojov verejnej politiky pomôcť úspešnému zavedeniu a používaniu lokálnej meny? Na túto a podobné otázky sa pokúsime odpovedať v samotnom jadre príspevku.

Inovatívne technológie dávajú priestor pre inovatívne postupy, inovatívne nástroje verejnej politiky, prostredníctvom ktorých je možné zachytiť a naplno využiť trendy modernej doby. Kľúčovou v tomto smere je ochota, kompetentnosť a aktivita lokálnych autorít všetky tieto ponúkané možnosti aj adekvátne využiť v prospech územia a obyvateľov, ktorí tu žijú. Základom však naďalej ostáva ochota neustále sa vzdelávať a prijímať nové informácie, nakoľko súčasná turbulentná doba prináša nové a nečakané zvraty, ktoré rôznym spôsobom ovplyvňujú náš život, a správne rozhodovanie sa v každej situácii zásadne ovplyvňuje ďalšie smerovanie a rozvoj v danej oblasti. Platí to aj pre oblasť lokálnej meny.

1 Teoretické východiská skúmanej problematiky v oblasti prepojenia digitálnych aktív a inovácií v oblasti lokálnej meny

Digitálna mena alebo digitálna hotovosť je všeobecný pojem, ktorý sa používa na označenie elektronických peňazí. Digitálna mena označuje menu, ktorá je elektronicky vytvorená a uložená. Jej hlavnou vlastnosťou je bezváhivosť. Medzi podkategórie digitálnej meny patria kryptomeny a virtuálne meny.

Proces vytvárania digitálnej meny je jednoduchý. Fiatová mena sa prevedie do digitálnej podoby a uloží sa do elektronickej peňaženky. Bezťažový stav umožňuje obchodovať s digitálnymi peniazmi online, t. j. vykonávať okamžité transakcie prístupom do elektronickej peňaženky. Touto digitálnou menou potom môžete platiť za služby, nakupovať tovar alebo ho posielat' iným osobám. Príkladmi digitálnych mien sú PayPal, Wepay, Webmoney, Qiwi atď. Národná banka Slovenska tvrdí, že k digitálnej mene sa dostaneme až vtedy, ak centrálna banka prestane tlačiť bankovky alebo raziť mince a do obehu pošle už len digitálne nuly a jednotky. Inak povedané, už nepôjde len o pohodlnú alternatívu vytvorenú komerčnými bankami (elektronické peniaze), ale už na samom začiatku centrálna banka vydá nehmotné peniaze (digitálnu menu).

Virtuálna mena sa líši od kryptomien a je jasne definovaná Európskou centrálnou bankou: *"Virtuálna mena alebo virtuálne peniaze je digitálna mena, ktorá je do veľkej miery neregulovaná, vydávaná a zvyčajne kontrolovaná jej vývojármi a používaná a prijímaná elektronicky medzi členmi určitej virtuálnej komunity"* (www.nbs.sk).

„Kryptomena je druh digitálnej meny alebo elektronických peňazí. Toto spojenie sa skladá z dvoch slov - krypto a mena. Kryptografia je oblasť matematiky či informatiky, ktorá sa zaoberá bezpečnosťou dát a komunikácie. Jej cieľom je utajiť obsah komunikácie pred tretími stranami, ktorým správa či dáta nie sú určené. Tu treba zdôrazniť, že aj keď sa im hovorí krypto-meny, nie každá kryptomena má cieľom byť menou, preto sa im niekedy hovorí aj krypto-aktíva.“ (Lindák, 2019).

Slovo crypto je odvodené od slova cryptography = šifrovanie. Kryptomeny používajú tzv. asymetrickú kryptografiu, ktorá sa od symetrickej kryptografie líši tým, že na šifrovanie a dešifrovanie sa používajú rôzne kľúče. Technicky ide o jednotky a nuly, ktoré prúdia cez internet a sú uložené vo forme údajov na pevných diskoch serverov po celom svete. Srdcom kryptomien je otvorená, decentralizovaná databáza - blockchain. Blockchain je centrálna účtovná kniha kryptomien, v ktorej sa uchováajú všetky transakcie. Blockchain eliminuje potrebu tretích strán a vytvára takzvaný peer-to-peer systém (P2P). Sieť teda nie je riadená centrálnou, ale pozostáva z mnohých počítačov (tzv. uzlov), ktoré medzi sebou komunikujú a overujú transakcie. Procesu vytvárania kryptomien sa hovorí ťaženie (mining) (www.investicne.sk). Keďže v našom príspevku sa máme venovať inováciám v oblasti lokálnej meny, bolo by dobré vysvetliť aj pojem lokálna mena.

2 Lokálna mena, jej podstata, výhody a nevýhody, príklady z praxe

Lokálna mena slúži predovšetkým na podporu lokálnej ekonomiky. Práve preto koluje najmä medzi obchodníkmi a zákazníkmi. Častá je tiež jej výmena medzi jednotlivými

obchodníkmi navzájom alebo v kombinácii obchodníkov a dodávateľov. Vďaka tomu zotrúvajú peniaze v miestnej ekonomike a zabránuje sa ich odtokaniu von. Ak obyvateľovi naozaj záleží na podpore daného regiónu, môžu byť lokálne meny veľmi silným motivátorom, prečo nakupovať práve u lokálnych predajcov. V tom spočíva aj ten najväčší prínos, pretože peniaze ostávajú v danej samospráve a neputujú k veľkým korporáciám.

Aktuálne je na svete známych až okolo 2 000 a viac druhov rôznych lokálnych mien, ktoré v súčasnosti majú postavenie aktívneho platidla. Je faktom, že lokálne meny nefungujú ako jediné platidlo, ale vždy existujú aj súčasne s oficiálnou menou danej krajiny. Na túto menu sú zároveň viazané. V Európe platí pochopiteľne najviac ľudí eurom, avšak postupne sa hľadajú rôzne alternatívne cesty a meny, ktorými je možné stabilne platiť. Práve preto sa stávajú veľmi atraktívnymi. Popularita lokálnych mien vzrastá vo svete predovšetkým vo veľkých krajinách, akými sú Francúzsko, Spojené štáty americké, Nemecko alebo Veľká Británia. Práve v týchto krajinách fungujú aj desiatky rôznych lokálnych mien.

Lokálne meny sa vydávajú vo forme bankoviek a poukázok a sú zabezpečené proti falšovaniu štandardnými ochrannými prvkami zabráňujúcimi ich zneužitiu. Na ceniny sa môžu tlačiť variabilné personalizované údaje, napr. čiarové kódy vypracované podľa špeciálnych algoritmov. Záverečné spracovanie môže byť lepené do bločkov, dodávané v hárkoch, prípadne ako voľné lístky. Ceniny môžu byť tlačené iba spoločnosťami, ktoré získali oprávnenie na tlač cenín od Ministerstva financií SR. Všetky ceniny predstavujú konkrétnu finančnú hodnotu a sú považované za platidlo (Krišková - Užík, 2016).

Cenina je druh krátkodobého finančného majetku, uvádzaného v slovenských postupoch účtovania podľa paragrafu 9 Opatrenia MF SR č. 27076/2007-74 v znení neskorších predpisov. Presná definícia v opatrení chýba, uvádza sa tam len (v §12), že ako ceniny sa účtujú najmä poštové známky, kolky, zakúpené stravné lístky do prevádzkarní verejného stravovania, telefónne karty a obdobné karty, ak majú hodnotu, z ktorej sa bude môcť čerpať po ich vydaní do používania. Ceniny sú vždy oceňované menovitou hodnotou, a to aj v prípade preradenia z osobného majetku do podnikania (Pakšiová, 2016).

Viacerí odborníci často hovoria o mnohých výhodách a nevýhodách lokálnych mien. Veľkou výhodou lokálnej meny je jej odolnosť voči vonkajším faktorom. Je odolná voči finančným krízam, ale aj rôznym kolapsom národných mien. Jednou z jej najväčších výhod je podpora lokálnej ekonomiky, a práve preto má význam ju podporovať. Môže byť skvelým prostriedkom, ktorý zabránuje odčerpávaniu prostriedkov z regiónov. Zároveň existujú aj ďalšie vedľajšie benefity zavedenia lokálnej meny, ako je menšia závislosť od súkromných bánk, ale aj menšie znečisťovanie životného prostredia zásobovaním na kratšie vzdialenosti, a podobne. Lokálna mena má aj istú marketingovú výhodu. V praxi dokáže informovať ľudí, ktorí chcú žiť v istej komunite, o lokálnych produktoch, výhodných ponukách či novom sortimente výrobkov a služieb. Lokálna mena je tiež znakom toho, že predajcovia chcú, aby ekonomika fungovala. Tiež slúži na potenciálnu aktiváciu ľudí. Faktom však ostáva, že viaceré zákony sú skôr proti aktivite malých podnikateľov.

Na druhej strane je ich nevýhodou to, že sú vždy viazané na národnú menu. Tejto skutočnosti sa nedá vyhnúť, pretože nevyhnutnou podmienkou ich existencie je získanie povolenia od centrálnej banky. Ako je uvedené vyššie, sú v skutočnosti ceninami. Ich systém je obdobný, ako je fungovanie so stravnými lístkami. Mnohí uprednostňujú širší výber tovaru

a služieb a nevyhovuje im orientácia na lokálny trh, neradi sa obmedzujú len na isté prostredie či skupinu ľudí, alebo im vôbec nevyhovuje myšlienka lokálnej meny ako taká. Nezanedbateľným rizikom je aj skutočnosť, ako sa dotknutí obyvatelia s používaním danej meny stotožnia. Medzi významné nevýhody môžeme určite zaradiť výdavky spojené so zavedením lokálnej meny, ktoré sa ale v kratšom či dlhšom časovom horizonte určite vrátia.

Lokálne meny sú využívané aj v mnohých krajinách EÚ. Do akej miery a s akými skúsenosťami, na to sa pozrieme v ďalšom texte.

Nemecký Chiemgauer nás môže zaujať a inšpirovať prepojením školského prostredia s praxou, teda tým, o čo sa u nás snažíme už dlhé roky a nie vždy sa nám to úspešne darí. Takáto spolupráca vytvára skutočne stabilný základ pre fungovanie lokálnej meny v regióne Bavorska. Školy, ktoré okrem odovzdávania teoretických poznatkov dokážu vďaka svojim žiakom vytvárať hodnoty, t. j. realizovať na trhu svoje vlastné produkty a služby, si zaslúžia plné uznanie a zároveň tým vytvárajú predpoklady pre dobrú spoluprácu jednotlivých aktérov v regióne. Na príklade tejto nemeckej lokálnej meny vidíme, že nielen objem, čas, ale aj rýchlosť obratu peňazí v obeh, je pri dobre fungujúcej ekonomike naozaj veľmi dôležitá. Zároveň si nemôžeme nevšimnúť, že autor tohto projektu pracuje so zápornou úrokovou mierou, čo môže nejedného človeka vystrašiť. Toto núti používateľov tejto meny k rýchlemu obratu peňazí a tým zvyšovaniu výkonu ekonomiky na jednej strane, no ťažko si možno pri tejto mene so zápornou úrokovou mierou predstaviť, že jej hodnota bude rásť a môže naplniť jednu z funkcií peňazí, a to uchovávať hodnotu.

U bristolskej libry vidíme silnú lokálnu väzbu a aktuálne tiež novú víziu transformácie do digitálnej podoby. Pri jej samotnom vzniku sa mesto dohodlo na spolupráci s etickou lokálnou bankou Bristol Credit Union, ktorá umožňovala otvorenie účtov v lokálnej, ale aj štandardnej mene. Predstavovala tak záruku pre bristolskú menu. Bristolská libra bola tiež novým spôsobom, ako sa zarábali peniaze. Jej ciele boli a sú úplne zrejmé, a to udržať bohatstvo Bristolu, ktoré mu prináleží, priamo v tomto meste. Slúži tiež na udržanie finančných prostriedkov v mestských komunitách a v neposlednom rade je jej úlohou chrániť pred bankármi v Londýne, ktorí spôsobili finančný krach.

Príbeh obce Široké a jej lokálnej meny, širokého sokola, sa javí ako nám najbližší a najinšpiratívnejší pre naše podmienky. Tu vidieť, aké dôležité je, aby patronát nad lokálnou menou vzala do rúk miestna autorita a patrične ju aj podporovala. Krytie hodnoty lokálnej meny obecným majetkom je niečo, čo dnes zďaleka nemá ani hlavná mena (www.siroke.sk). Podrobnejšie sa otázkami lokálnej meny zaoberáme v pripravovanej dizertačnej práci.

3 Súčasná situácia v oblasti financií v EÚ a potenciál lokálnych mien

Dnešnú situáciu v oblasti financií v Európskej únii môžeme globálne charakterizovať ako nelichotivú, nakoľko už dnes môžeme pozorovať a pociťovať dôsledky nasledovných skutočností:

1. Devalvácia hodnoty jednotlivých fiat mien.
2. Rekordný rast inflácie.

3. Zvyšovanie úrokových sadzieb ECB a tiež jednotlivých centrálnych bánk (len na úverových účtoch, nie sporiacich).
4. Poklesy na finančných trhoch.

V časoch, kedy existujú skôr neisté podmienky globalizovanej ekonomiky a zároveň centrálné banky nie sú schopné kryť národné či spoločné meny reálnou hodnotou, čím strácajú stabilitu, si postupne čoraz viac ľudí začína uvedomovať význam, akú má ekonomická nezávislosť. Zároveň je v prípade lokálnej meny dôležitá tiež súdržnosť miestnych komunít a stabilizácia regionálneho rozvoja. Mnohokrát sú práve miestne komunity či samosprávy omnoho stabilnejšie než štát či zoskupenie krajín. Je pochopiteľné, že postupne rastie aj odpor voči podpore lokálneho kapitálu z regiónov a krajín, a to prostredníctvom bánk či rôznych ďalších inštitúcií, nakoľko to celkom dobre nezapadá do ich vízií a plánov.

Niektoré krajiny, mestá či obce sa už v minulosti pokúsili o zavedenie lokálnych mien. Predovšetkým v časoch, kedy sú peniaze neisté, by to mohlo byť isté riešenie. Samozrejme, lokálnej mene musí prijať aj legislatíva danej krajiny, inak bude jej zavedenie odsúdené na zánik tak, ako to bolo v prípade niektorých takýchto mien.

Vo všeobecnosti je vnútorný obchod prostredníctvom používania doplnkových mien stratégiou odolnosti, ktorá znižuje vplyv národných hospodárskych kríz a závislosť na medzinárodnom obchode zvýšením sebestačnosti. Používanie miestnej meny zvyšuje povedomie o vplyve vlastnej ekonomickej aktivity.

Myslíme si, že existencia lokálnych mien v ekonomike je opodstatnená. Avšak je dôležité, aby sa o nich zvyšovalo povedomie medzi miestnymi obyvateľmi a podnikateľmi. V takomto prípade budú mať k nim ľudia čoraz väčšiu dôveru. Dôležité je, aby lokálne meny chránili majiteľov najmä malých lokálnych obchodov v časoch, kedy sú veľmi módne rôzne obchodné domy a veľké obchodné centrá. Vďaka tomu sa podporuje vyššia sebestačnosť a zároveň sa v území buduje väčšia nezávislosť od externých zdrojov. Lokálna mena tiež slúži na posilnenie solidarity medzi miestnymi zákazníkmi a podnikmi, na stimuláciu miestnej ekonomiky. Dáva priestor malým podnikateľom vybudovať si značku, odlíšiť sa od konkurencie a zároveň možnosť prepojiť podnik s inými zapojenými podnikmi. Niektoré lokálne meny boli vytvorené, aby ich majiteľov dokázali ochrániť pred dôsledkami globálnej krízy a výkyvov na devízovom trhu.

Lokálne meny sa často používajú aj vo forme bezúročných mikroúverov, o ktoré môžu požiadať miestni podnikatelia, ktorí akceptujú platbu lokálnou menou (Tumpach - Mejzlík - Šlosárová, 2014). Lokálnymi menami sa v niektorých krajinách dajú platiť aj lokálne dane v prípade, že emitentom lokálnej meny je lokálna vláda.

Výhodou lokálnych mien je, že sa nedajú použiť na špekulatívne obchody. Sú prostriedkom výmeny konkrétnej hodnoty alebo služby. Ich použitie je tým pádom viazané iba na sieť lokálnych prevádzok.

Fakt, že vznik lokálnych mien je prirodzeným dôsledkom narastajúcej globalizácie, potvrdzujú rôzni autori, ktorí pri odhaľovaní vplyvu globalizácie na rôzne aspekty medzinárodných vzťahov poukazujú okrem iného na nestabilitu a zraniteľnosť medzinárodného monetárneho a finančného systému.

Z pohľadu reálneho využitia lokálnej meny ako nástroja verejnej politiky bude v budúcnosti užitočné skúmať prednosti i nedostatky jednotlivých existujúcich lokálnych mien s cieľom využiť zistené poznatky pri kreovaní odporúčaní pre implementáciu inovácií v rámci lokálnej meny na Slovensku.

4 Kryptoaktíva a ich fungovanie v praxi s aplikáciou na oblasť lokálnej meny

Každá kryptomena vznikla s istým cieľom a rieši nejakú potrebu. Dnes ich už existuje vyše 10 000 a stále vznikajú nové. Bitcoin, prvá a najznámejšia kryptomena, má z princípu deflačný charakter, keďže jeho emitovanie sa každé štyri roky spomaľuje a v roku 2140 sa úplne zastaví. Druhá najznámejšia kryptomena, Ethereum je založená na tzv. smart kontraktoch, čiže inteligentných zmluvách, čo sú automatické zmluvy medzi dvoma stranami, ktoré sa dohodli na transakcii realizovanej prostredníctvom kryptomien. Tá sa automaticky zrealizuje po splnení stanovenej podmienky alebo uskutočnení udalosti definovanej v kontrakte.

Slabou stránkou väčšiny kryptomien je vysoká volatilita. Aj na toto sa však už našlo riešenie a to vo forme stablecoinov, čiže akejsi stabilizovanej meny, ktoré sú naviazané na nejakú konkrétnu fiat menu. Známym je projekt Tether, ktorého cieľom je udržiavať cenu svojho tokenu voči doláru 1:1. Dnes už okrem zvyšovania ceny kryptomien samotným trhom je známy aj staking, čo predstavuje akékoľvek uzamknutie určitého počtu tokenov či mincí s cieľom ich zhodnotenia alebo získania iných výhod.

Vo švajčiarskom meste Lugano sa nedávno Bitcoin, Tether a ostatné kryptomeny stali zákonným platidlom. Toto malebné mestečko sa už dlhší čas plánuje stať regionálnym krypto-centrom a tento krok ho k tomu opäť posúva. Svetový reťazec rýchleho občerstvenia McDonald's začal akceptovať Bitcoin ako platobný prostriedok v 63-tisícovom švajčiarskom meste, ktoré sa v súčasnosti stáva „prístavom“ pre kryptomenových nadšencov v západnej Európe. Počet podnikov, ktoré aktuálne akceptuje kryptomeny, je približne 200, v krátkom čase by to však mohlo byť až 2 000.

Všetko sa to začalo 3. marca 2022, keď Mesto Lugano podpísalo memorandum so spoločnosťou Tether Operations Limited, čím sa spustil takzvaný „plán B“. Podľa tohto plánu spoločnosť Tether vytvorila dva fondy, prvým je investičný fond vo výške 106 miliónov dolárov pre kryptomenové startupy, druhý fond vo výške približne 3 milióny dolárov slúži na podporu prijatia (adopcie) kryptomien obchodmi a podnikmi po celom svete.

V meste je takisto možné platiť aj oficiálnym mestským tokenom LVGA, ktorý funguje v spolupráci s aplikáciou „MY LUGANO“, prostredníctvom ktorej je možné získať rôzne informácie o meste, možnostiach trávenia voľného času, historických, kultúrnych, športových či iných atraktivitách a podujatiach alebo nájsť partnerov, ktorý token akceptujú. Aplikácia zároveň obsahuje aj elektronickú peňaženku a kartu výhod (vernostnú kartu). Token je podporovaný technológiou Blockchain, o ktorej sme doposiaľ mali možnosť počuť len v súvislosti s kryptomenami. LVGA je možné zakúpiť iba v aplikácii alebo zarobiť pri miestnych nákupoch, minúť zase iba v okruhu MyLugano. Cashback mechanizmus funguje na báze kreditu v LVGA. Nie je ho možné vymeniť za iné kryptomeny a ani zameniť späť na švajčiarske franky, čo je významné nówum v tejto oblasti, nakoľko doposiaľ sa lokálne meny

po určitom období (spravidla jeden rok) zvykli zamieňať späť za oficiálnu menu štátu. Token je schválený FINMA (švajčiarsky regulátor finančného trhu) a jeho hodnota je stabilná (podobne ako stablecoin) a viazaná na švajčiarsky frank s pevným výmenným kurzom rovným 100 LVGA = 1 CHF. Má dátum vypršania platnosti a len Mesto Lugano ich môže vymeniť za švajčiarske franky. Ako sme už spomínali vyššie, jedným zo základných predpokladov pre to, aby lokálna mena fungovala, je zodpovedajúca legislatíva. Ako to v tejto oblasti dnes funguje, skúmame v nasledujúcej podkapitole.

5 Legislatívna úprava v sektore digitálnych mien vo verejnom záujme

Predsedníctvo Rady EÚ a Európsky parlament dosiahli predbežnú dohodu o návrhu nariadenia o trhoch s kryptoaktívami (MiCA), ktorý sa vzťahuje na emitentov nekrytých kryptoaktív a tzv. stablecoinov, ako aj na obchodné miesta a peňaženky, v ktorých sa držia kryptoaktíva. Ako môžeme vidieť, MiCA (Regulation on Markets in Crypto-assets) je pripravovaný návrh regulácie trhu s kryptoaktívami v EÚ. Snahou nadnárodných autorít je prostredníctvom realizácie verejnej politiky, maximálna harmonizácia právnej úpravy v EÚ s cieľom regulácie poskytovateľov služieb a emitentov, nie regulácie technológie, transparentné zverejňovanie informácií a zabránenie zneužívania trhu.

Táto regulácia rozlišuje dva typy stablecoinov, a to tokeny elektronických peňazí (e-money tokens – EMT) a tokeny kryté aktívami (asset-referenced tokens – ART). Pri EMT sa predpokladá nadviazanie na hodnotu jednej oficiálnej meny (napr. euro, dolár) a u ART je to nadviazanie na akúkoľvek hodnotu alebo právo resp. ich kombináciu vrátane nadviazania na hodnotu viacerých oficiálnych mien. EMT budú môcť emitovať banky a inštitúcie elektronických peňazí, ART taktiež banky a emitenti ART, u ktorých sa bude vyžadovať nový typ licencie. Po získaní povolenia môžu vďaka passportingu pôsobiť v celej EÚ a nad emitentmi významných ART a EMT bude vykonávať dohľad Európska banková asociácia (EBA). Vznikne povinnosť notifikovať a zverejniť detailnejší whitepaper, zároveň emitenti budú musieť neustále udržiavať dostatočnú výšku rezervných aktív, ktoré musia byť držané oddelene od vlastného majetku emitenta. Rezervné aktíva by mali byť bezpečné a dostatočne likvidné, poskytovanie úrokov za držanie EMT a ART je zakázané. Ak je ART alebo EMT, ktorý nie je nadviazaný na oficiálnu menu EÚ, využívaný ako prostriedok výmeny (means of exchange) a presiahne stanovené limity, musí emitent obmedziť vydávanie, aby sa dostal pod tieto limity (1 mil. transakcií denne a 200 mil. eur hodnota transakcií denne).

Pre spotrebiteľov to v konečnom dôsledku bude znamenať to, že služby kryptoaktív budú dostupné aj vo finančných inštitúciách, predpokladá sa zvýšenie kvality služieb u poskytovateľov, ktorí budú disponovať povolením, zníženie počtu podvodov, transparentnejšie informácie o kryptoaktívach či obmedzenie zneužívania trhu.

Medzi očakávané dopady pre podnikateľov patrí prečistenie trhu – ostanú iba tie subjekty, ktoré budú schopné získať povolenie, tiež sú to vyššie náklady na dodržiavanie regulácie (compliance), ale aj obchodná príležitosť pre finančné inštitúcie (napr. banky a obchodníkov s cennými papiermi). Očakáva sa väčšia spolupráca medzi poskytovateľmi služieb kryptoaktív a finančnými inštitúciami, a zároveň slovenské subjekty budú môcť vďaka passportingu voľne pôsobiť v celej EÚ. Rokovania týkajúce sa MiCA prebiehajú od roku

2020 a mali by byť v roku 2022 ukončené, zverejnenie v Úradnom vestníku EÚ je naplánované na roky 2022/2023, uplatňovanie ustanovení o stablecoinoch sa plánuje na roky 2023/2024 a uplatňovanie zvyšných ustanovení v roku 2024.

V tejto súvislosti nemôžeme nespomenúť ani to, akým smerom sa má uberať spoločná európska mena euro a aké zmeny s ňou plánujú európske finančné authority. Digitálne euro je v podstate elektronickou verziou eurobankoviek a mincí, ktorá bude bezpečne uložená priamo na účte ECB, nie v komerčnej banke. Pre ECB bude digitálna mena doplnkovým platobným riešením, nebude teda cieľiť na to, aby nahradila hotovosť. Očakáva sa, že digitálne euro bude v porovnaní s bankovým systémom súkromného sektora bezpečnejšie. Experti sú však voči krokom ECB skeptickí. „*Ide o zúfalý a beznádejný ťah,*” myslí si Toussaint du Wast, spoluzakladateľ poradenskej spoločnosti Netinvestissement. Podľa neho je ECB už „*z kola von*“, pretože ostatné kryptomeny a projekty na blockchaine majú v oblasti inovácií a rastu až desaťročný náskok. ECB ale svoju prehru neuznáva a naďalej si chce udržať moc nad menovou suverenitou. Podľa Toussainta du Wasta však bude jej digitálny projekt čeliť niekoľkým prekážkam. Prvého nepriateľa „e-eura“ podľa neho predstavujú stablecoiny, teda kryptomeny, ktoré sú naviazané napríklad na dolár alebo euro, či iné aktívum. Príkladom môže byť digitálna mena Facebooku, tzv. Diem (predtým Libra). Druhým súperom európskej snahy o prvenstvo v rozvoji virtuálnej, štátom podporovanej meny, je čínsky digitálny Juan, ktorého skúšobná prevádzka priniesla transakcie v hodnote 5,3 miliardy dolárov. Digitálne euro by však mohlo odvrátiť riziko toho, že už existujúce kryptomeny nahradia v platbách klasické euro. To by pomohlo ECB udržať infláciu pod kontrolou, poznamenal Coelho, bývalý poradca prezidenta Eurokupiny, Mária Centeno.

„*Vyradenie bánk zo systému tým, že by boli ľudia podnecovaní k nahrádzaniu bankových účtov účtami v (Európskej) centrálnej banke, by museli čeliť tvrdému odporu mnohých vlád, nehovoriac o samotnom bankovom sektore,*“ upozornil Coelho. Podľa neho teda bude digitálne euro pravdepodobne fungovať tak, aby úlohu bánk príliš neohrozilo.

Toussaint du Wast je však pesimistickejší. „*Tradičný bankový systém pre bežných užívateľov nezvratne smeruje k zániku. Banky také, aké ich poznáme dnes, počas desiatich rokov vymiznú,*“ predpovedá finančník (Bertuzzi - Pollet, 2021).

6 Inovácie v oblasti lokálnej meny a úloha pre miestne authority

Po krátkom zamyslení a snahe o odpovedanie na otázky nastolené v úvode je možné výhody zavedenia lokálnej alebo komplementárnej či doplnkovej meny, resp. alternatívneho platidla, zhrnúť v nasledujúcich riadkoch.

V porovnaní so súčasnými fiat menami, ktoré sa nevyskytujú v obmedzenom množstve, nie sú ničím kryté a ich hodnota neustále klesá, je pri lokálnych menách veľká príležitosť tieto nedostatky, resp. slabé stránky zmeniť na silné stránky. Pri tvorbe skutočne silnej lokálnej meny je okrem uvedeného nutné využiť aj osvedčené vlastnosti úspešných kryptomien. Takisto je nevyhnutné sa inšpirovať tvorbou a zavedením lokálnych mien z vyspelých západných ekonomík, ako napr. už vyššie spomínané Švajčiarsko a Mesto Lugano, kde máme možnosť sledovať azda jeden z najambicióznejších a najmodernejších

projektov lokálnej meny súčasnosti, a to mestského tokenu LVGA. Silná lokálna mena predurčená na úspech by mala podľa našich úvah spĺňať nasledovné atribúty:

1. Mala by byť dostatočne dôveryhodná (tým, že je vydávaná miestnou/lokálnou autoritou, je vysoká pravdepodobnosť, že bude skôr akceptovaná, vyhľadávaná a používaná ako „anonymná“ kryptomena, ktorá vznikla niekde „ďaleko“ a bola vytvorená neznámym človekom).
2. Mal by byť vopred definovaný jej objem, t. z. malo by existovať obmedzené množstvo lokálnej meny uvedenej do obehu (čo súvisí s jej vzácnosťou a udrжанím hodnoty).
3. Mala by byť krytá hodnotným aktívom (nehnuteľnosti – obecný/mestský majetok, drahé kovy, ...).
4. Môže byť viazaná na oficiálnu štátnu menu, nie však pevným kurzom, ale plávajúcim, ktorý by reálne odzrkadľoval pomer hodnoty medzi nimi (je predpoklad, že nekrytá štátna mena bude na hodnote klesať a krytá lokálna mena stúpať).
5. Mala by byť previazaná s lokálnym/globálnym vernostným systémom a prinášať peniaze späť z každého nákupu tovaru či služby pre každého zapojeného člena, ako i miestnu komunitu.
6. Mala by mať elektronický charakter (nie cenina) s vlastnou elektronickou peňaženkou dostupnou z voľne stiahnuteľnej aplikácie.

Posledné dva body možno považovať za nadstavbu prvých štyroch základných bodov/atribútov.

V rámci verejnej politiky vyvstáva pre miestne autority nová výzva, ktorá by mala byť premietnutá do viacerých krokov, ku ktorým nevyhnutne patrí podpora startupov (začínajúcich podnikov) zameraných na digitálne aktíva. Zároveň je to podpora prijatia (adopcie) digitálnych aktív, najmä lokálnej meny. Taktiež sa to nezaobíde bez vybudovania dôvery k používaniu miestnej platformy lokálnej meny a samozrejmä by mala byť tiež podpora kontinuálneho vzdelávania v oblasti digitálnych aktív.

Je nutné, aby vyššie uvedené korešpondovalo s najaktuálnejšími trendmi v oblasti technológií, ku ktorým bezpochyby patrí najnovšia generácia webu 3.0, metaverse (virtuálny priestor), NFT (non-fungible token), AI (umelá inteligencia), AR a VR (rozšírená a virtuálna realita), 5 G siete, digitalizácia, datafikácia a virtualizácia.

Záver

Niektorí odborníci sa o lokálnej mene vyjadrujú, že pokiaľ existuje potreba jej zavedenia v ekonomike, pravdepodobne nie je ekonomika úplne stabilná. Britský ekonóm J. M. Keynes naopak tvrdil, že pre miestny rozvoj je dôležitý nielen objem peňazí, ktoré do oblasti prichádzajú, ale aj doba, počas ktorej v regióne zotrúvajú. Z tohto pohľadu má teda lokálna mena v samospráve či regióne veľké opodstatnenie. Jej význam je v súčasnej dobe vzhľadom na vysokú infláciu a neistú hodnotu peňazí ako všeobecného platidla ešte viac narastajúci.

Lokálne meny dnes majú zvyčajne formu cenín. Predstavujú účinnú formu, ako zlepšiť peňažný systém. Ich fungovanie je však veľmi úzko viazané na podmienky centrálnych bánk

jednotlivých štátov. Ak centrálna banka nepodporí lokálnu menu, existuje veľmi veľký problém s jej existenciou. Aby mohli lokálne meny slúžiť ako univerzálne platidlo je veľmi dôležité, aby boli akceptované čo najširšou paletou aktérov v regióne, t .j. bankami, miestnymi úradmi, podnikateľmi, akademickou obcou, a v neposlednom rade aj samotnými obyvateľmi daného mesta/regiónu. Inak sú odsúdené na zánik. Preto pokladáme aj v podmienkach Slovenskej republiky za dôležité, aby sa zvyšovalo povedomie o existencii a využívaní týchto lokálnych mien. K tomu má prispieť náš text.

Závisí od jednotlivých štátov a miestnych autorít, ako sa k podobnému projektu postavia a či bude lokálna mena odsúdená na zánik alebo nie. Je to tiež závislé od toho, aké prísne obmedzenia jednotlivé krajiny vyžadujú. Budúcnosť lokálnym menám podľa nášho názoru dokáže zabezpečiť najmä ich dostupnosť na trhu a zároveň obmedzenosť (obmedzená veľkosť emisie), jednoduchosť v používaní (s tým úzko súvisí digitalizácia), využiteľnosť (dostatočný počet partnerov), udržateľná hodnota, čo úzko súvisí s obmedzenou emisiou a adekvátnym krytím a hlavne motivácia občanov ich používať.

V tomto smere vidíme veľký potenciál implementácie atribútov, ktorými dnes disponujú digitálne meny, najmä kryptomeny, aj do oblasti lokálnych mien. Ak sa to v miestnych podmienkach podarí, lokálna mena, v podobe napr. mestského tokenu má šancu na úspešné dlhodobé fungovanie. Nezaobíde sa to však bez dostatočnej finančnej podpory pre startupy zaoberajúce sa lokálnou menou, ako i bez marketingovej podpory samotného prijatia lokálnej meny miestnymi obchodmi a podnikmi.

Ako môžeme vidieť, lokálne je dnes veľmi úzko prepojené s globálnym. Na jednej strane lokálna mena vyžaduje akceptáciu a prijatie globálnejšieho charakteru, na druhej strane si však treba uvedomiť, že lokálne meny môžu pomôcť celej ekonomike, a to najmä v časoch, kedy je globálna ekonomika neistá. Ak budú komunity súdržné, môže byť lokálna mena naozaj úspešná. Veľké množstvo ľudí dnes s nádejou vzhliada k lokálnym zdrojom, v ktorých vidia možnosť sebestačného fungovania bez strachu a obáv z dostupnosti externých zdrojov a dodávok najrôznostranejšieho charakteru, bez ktorých si dnes našu existenciu vieme len ťažko predstaviť. Pandémia Covid-19, vojenský konflikt na Ukrajine, ako i enormný nárast cien energií na európskych trhoch zraniteľnosť miestnych ekonomík len zvýraznili.

Zoznam bibliografických odkazov

BERTUZZI, L. - POLLET, M. 2021. *Digitálne euro ešte nie je isté ešte dlho nemusí byť* [online]. EurActiv. [cit. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/digitalne-euro-nie-je-iste-a-este-dlho-ani-nemusi-byt>>

Bristol Pound - the UK's largest local currency. [online]. [cit. 2021-08-16] Dostupné na internete: <<https://bristolpound.org>>

Čo sú kryptomeny? [online]. [cit. 2018-07-06] Dostupné na internete: <<https://www.investicne.sk/2018/07/06/co-su-kryptomeny/>>

Digitálne financie: dosiahla sa dohoda o európskom nariadení o kryptoaktívach (MiCA). [online]. [cit. 2022-06-30] Dostupné na internete:

<<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/>>

KOVÁČIKOVÁ, M. - MIČEKOVÁ, M. - HARŠANIOVÁ, L. 2016. *Komplementárna mena a jej podoby vo svete*. In Pošta, Telekomunikácie a Elektronický obchod. Žilina: Žilinská univerzita. 20 s. ISSN 1336-8281.

KRIŠKOVÁ, P. - UŽÍK, J. 2016. *Vnútrojný kontrolný systém a jeho úloha pri zvyšovaní spoľahlivosti finančného výkazníctva z pohľadu štatutárneho audítora*. In: Kreovanie finančnej situácie účtovnej jednotky prostredníctvom nástrojov bilančnej politiky. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, s. 56-60. ISBN 978-80-225-4244-9.

Kryptoaktíva a Initial Coin Offerings (ICOs). [online]. [cit. 2019-06-10] Dostupné na internete: <<https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/fintech/kryptoaktiva-a-initial-coin-offerings-icos/>>

LINDÁK, M. 2022. *Kryptomeny, altcoiny a tokeny - čo je čo?* [online]. [cit. 2019-06-10] Dostupné na internete: <<https://www.podnikajte.sk/technologie/kryptomeny-altcoiny-tokeny-co-je-co>>

Lokálna mena podporuje miestnu ekonomiku a peniaze neodtekajú. [online]. [cit. 2015-01-23] Dostupné na internete: <<https://www.pnky.sk/aktuality/lokalna-mena-podporuje-miestnu-ekonomiku-a-peniaze-neodtekaju>>

MARR, B. 2021. *Zmeny v technológiách budú zásadné. Toto je päť najväčších trendov na rok 2022*. [online]. [cit. 2021-11-05] Dostupné na internete: <<https://www.forbes.sk/zmeny-v-technologiach-budu-zasadne-toto-je-pat-najvacsich-trendov-na-rok-2022/>>

PAKŠIOVÁ, R. 2016. *Úloha bilančnej politiky pri zisťovaní a vykazovaní majetkovej podstaty*. In: Kreovanie finančnej situácie účtovnej jednotky prostredníctvom nástrojov bilančnej politiky. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, s. 90-95. ISBN: 978-80-225-4244-9.

Platba bitcoinom v McDonald's? V Lugane bez problémov. [online]. [cit. 2022-09-23] Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=370tbm2PnUQ&t=59s>>

Široký sokol. [online]. [cit. 2020-04-07] Dostupné na internete: <<https://www.siroke.sk>>

TUMPACH, M. - MEJZLÍK, L. - ŠLOSÁROVÁ, A. 2014. *Statutory accounting in Slovakia: can creditors give their credit to it?* In SSEM Euroconference 2014. Budapest, 6.-8.7.2014, p. 1-18. ISBN 978-963-313-114-5.

What are LVGA? [online]. [cit. 2022-10-07] Dostupné na internete: <<https://my.lugano.ch/en/lvga-points>>

ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ A POTENCIÁL MÍSTNÍ EKONOMIKY

BUDGETARY DETERMINATION OF TAXES AND THE POTENTIAL OF THE LOCAL ECONOMY

Jiří Dušek*

ABSTRAKT

Cílem příspěvku je zhodnocení postavení samosprávných celků České republiky v rámci fiskálního systému České republiky se zaměřením na rozpočtové hospodaření obcí. Analýza demonstruje současné problémy samosprávných celků z hlediska struktury příjmů a podrobně charakterizuje nejstabilnější příjmy rozpočtu. Akcentován je i dopad současných krizí (pandemie COVID-19, uprchlická krize, energetická krize, válka na Ukrajině, vysoká inflace atd.) včetně diskuse ohledně potřebnosti reformy českých veřejných financí a případné další transformace rozpočtového určení daní, které je vyvoláno enormním rozpočtovým deficitem českých veřejných financí. Příspěvek též diskutuje úlohu a význam místních daní a poplatků jakožto jednoho z významných a stabilních zdrojů příjmů obecních rozpočtů, včetně možných modifikací daňového systému v kontextu (daňového) potenciálu místní ekonomiky.

Klíčová slova: Česká republika, daňový systém, obce

Úvod

Empirická literatura o ekonomických účincích široce používaných místních daní a obecně místního zdanění je rozsáhlá (Belotti, di Porto, Santoni, 2016). Jenže ačkoliv se této problematice věnuje velká pozornost, je odhad jejího dopadu zatížen nejistotou a stále jde o jednu z více diskutovaných otázek ve veřejných financích.

Duranton, Gobillon, Overman, 2011, upozornili nedávno na tři hlavní zdroje této nejistoty:

- „Za prvé, nejistota může vyplývat ze skutečnosti, že mnoho charakteristik ovlivňujících volbu sídla firmy analytici opomíjí, i když zde pravděpodobně existuje souvislost charakteristiky firmy a místního zdanění.
- Za druhé, může vzniknout obrácená kauzalita v důsledku pravděpodobné korelace mezi lokalizačními rozhodnutími a mnoha aspekty samotného daňového systému.
- Za třetí, relevantní zdroj zkreslení je pravděpodobně způsoben přítomností nepozorované heterogenity specifické pro danou firmu.“

„Téma místních daní ve vztahu k místním rozpočtům je zejména v době, kdy svět prochází ekonomickou recesí, velmi aktuální a důležité. Samozřejmě nelze opomenout skutečnost, že veřejné rozpočty nejsou optimálně řešeny, ale také nelze argumentovat nadřazeností ekonomiky nad funkcemi státu. Můžeme říci, že problematika rozpočetnictví a rozpočtů je v jádru problematikou politickou, protože jsou to zpravidla politici, kteří musí

* doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D., rektor, Vysoká škola evropských a regionálních studií, Žižkova tř. 251/6, 370 01, České Budějovice, Česká republika, dusek@vsers.cz.

nastavit mantinely a jasná pravidla pro rozpočty, především pro státní rozpočet“ (Pařízková, 2008, s. 178). Bohužel v posledních letech se pravidla v České republice poměrně často mění – viz změny a platnost rozpočtového určení daní: 1993-1995, 1996-2000, 2001-2007, 2008-2011, 2012, 2013-2015, 2016, 2017, 2018-2020, 2021-současnost. Přidáme-li k častým změnám rozpočtového určení daní i turbulentní ekonomický vývoj posledních let, jedná se o poměrně nezáviděníhodnou situaci územních samosprávných celků, kterým tento stav komplikuje nejen průběžné hospodaření, ale zejména dlouhodobé finanční plánování. Kromě změn v oblasti národních zdrojů samosprávné celky ovlivňují i změny finančních toků ze zahraničí (zejména se jedná o fondy EU) – například zvyšování kofinancování projektů či změny týkající se zejména obsahové náplně fondů a jejich programů (např. v programovacím období 2014-2020 až na výjimky nebyly možné investice do občanské a technické vybavenosti obcí apod.).

„Právní úprava financování územních samosprávných celků v ČR doznala v průběhu prvních let 21. století dosti významných změn. K nastartování reformy veřejných financí vedlo hned několik důvodů, přičemž za jeden z klíčových bývá uváděno zejména pomalejší tempo růstu příjmů státního rozpočtu oproti rozpočtům místním, stále rostoucí rozdíl v příjmech obcí podle jednotlivých regionů a problém financování „nových“ krajů“ (Pařízková, 2008, s. 7).

Obce i kraje jsou veřejnoprávní korporace a jejich hlavním znakem, který je odlišuje od klasických státních orgánů, je širší míra samosprávy. To znamená, že obce i kraje mají vlastní majetek a vlastní příjmy a hospodaří s vlastním rozpočtem (samozřejmě musí splňovat všechny požadavky zákona). Kraj i obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Tyto samosprávy mají pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Přesto kraje i obce nevykonávají jenom tuto samosprávu, ale v některých situacích plní i funkci státních orgánů. Proto se u nich rozlišuje tzv. samostatná a přenesená působnost. Toto rozlišení je velice důležité, ať už jde kupř. o právní předpisy, které obce a kraje vydávají, o systém kontroly nebo v celku o možnosti občanů zapojit se do jejich fungování a správy (Kuk, 2017):

- *„Samostatná působnost obcí – Podle § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. Pravomoc ve věcech samostatné působnosti připadá zastupitelstvu obce. Do samostatné působnosti obce patří všechny záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Výjimkou je situace, kdy by šlo o věci zákonem svěřené krajům nebo pokud by šlo právě o přenesenou působnost. Obcím může konkrétní věci svěřit také některý zákon. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:*
 - *při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,*
 - *v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (tzn., že samostatnou působnost obce by neměly ovlivnit nějaké interní pokyny apod.).*

V rámci samostatné působnosti má zastupitelstvo obce především za úkol (zejména § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích):

- *schvalovat program rozvoje obce,*
 - *schvalovat rozpočet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,*
 - *zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,*
 - *vydávat obecně závazné vyhlášky obce,*
 - *rozhodovat o vyhlášení místního referenda,*
 - *navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,*
 - *zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,*
 - *volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce,*
 - *zřizovat a zrušovat obecní policii,*
 - *rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,*
 - *rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,*
 - *udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,*
 - *rozhodovat o zrušení nařízení rady obce,*
 - *další věci, které si podle zákona o obcích vyhradí.*
- *Přenesená působnost – S přenesenou působností se občan nejčastěji setká při územním nebo stavebním řízení nebo při jiných správních řízeních v ochraně přírody a krajiny. V přenesené působnosti obce vykonávají státní správu, která byla jejich orgánům svěřena státem. Znamená to, že obce vykonávají tuto činnost jménem státu a plní jeho úkoly. Přenesenou působnost většinou vykonává obecní úřad (a jeho odbory jako je stavební úřad nebo matrika). Pro výkon přenesené působnosti získávají obce příspěvky ze státního rozpočtu. V přenesené působnosti obce jednak vydávají nařízení obce k provedení zákonů, a přitom se řídí zákony a jinými právními předpisy a vedle toho vykonávají veškerou jinou veřejnou správu, která je jim státem svěřena. Pak se řídí samozřejmě také zákony a dalšími předpisy, ale musí také respektovat usnesení vlády a směrnice ministerstev (pozor: ani tyto směrnice a usnesení však nemohou ukládat obcím povinnosti, pokud nejsou zároveň takové povinnosti stanoveny zákonem). V rámci přenesené působnosti musí obce respektovat taky opatření kontrolních orgánů. Podle rozsahu státní správy, kterou vykonávají, a rozsahu působnosti, kterou mají, se obce dělí na:*
- *obce (obce I. stupně),*
 - *obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně),*
 - *obce s rozšířenou působností (obce III. stupně, bývají to větší města s velkým správním obvodem).“*

Nynější struktura územních samospráv ČR (ať již co do počtu a struktury obcí, ale i krajů) však dle **Válkové**, 2010, „dlouhodobě přináší problémy z hlediska standardu veřejných

služeb, jejich financování a stále se zvyšujícího množství úředních agend a povinností, které na obce přenáší stát, bohužel bez odpovídajícího finančního plnění“. Financování územních samospráv a zejména jednotlivých měst a obcí je tak dlouhodobě aktuální a významnou problematikou, která ovlivňuje řadu regionů České republiky, protože k tomu, aby tyto samosprávné celky mohly plnit své úkoly, a aby opět nedocházelo k nepřiměřenému zasahování státu do jejich činnosti, musí být dle **Pařízkové, 2013**, „*tyto samosprávné celky nezbytně nutně nadány ekonomickou samostatností – musí mít vlastní majetek a finanční zdroje. Jedná se o tzv. ekonomický základ obce a kraje, v jehož rámci obce a kraje hospodaří samostatně, a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy*“. V České republice bohužel neustále chybí právní norma upravující majetek územních samosprávných celků, ale můžeme konstatovat, že tuto normu nám nahrazuje zákon o obcích a zákon o krajích, byť vymezuje podmínky hospodaření jen rámcově“. Specifikem ČR je navíc zmíněná roztržistá sídelní struktura s cca 6 250 obcemi – počet municipalit velikosti do 999 obyvatel dosahuje neuvěřitelných 78 %!

1 Příjmy územních samosprávných celků v ČR a rozpočtové určení daní

Územní samosprávné celky podle Ústavy ČR mají právo na samosprávu, jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Rozpočtové hospodaření obcí a krajů náleží do jejich samostatné působnosti, což v praxi znamená, že je pouze na rozhodnutí jednotlivých zastupitelstev, jak bude rozpočet příslušné samosprávy koncipován a jaké budou priority na daný rok. Mezi hlavní zdroje financování obcí patří příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a transfery, kdy daňové příjmy tvoří:

- daň z přidané hodnoty (DPH),
- daň z příjmů právnických osob (DPPO),
- daň z příjmů fyzických osob (DPFO),
- daň z nemovitých věcí,
- daň z hazardu a různé typy poplatků, zejména místní a správní poplatky.

Daňové příjmy krajů tvoří pouze DPH, DPPO, DPFO a správní poplatky.

Tabulka 1: Propočtová predikce daňových příjmů obcí (mld. Kč)

	2020	2021 odhad			2022			2023		
	2020	2021	2021– 20	2021/20	2022	2022– 21	2022/21	2023	2023– 22	2023/22
DPH	100,6	119,8	19,2	19,1 %	130,9	11,1	9,3 %	140,0	9,1	7,0 %
DPPO celkem	45,7	58,3	12,6	27,6 %	55,8	-2,5	-4,3 %	62,1	6,3	11,3 %
DPPO	37,9	51,8	13,9	36,7 %	49,0	-2,8	-5,4 %	54,9	5,9	12,0 %
DPPO plac. obcemi a kraji	7,8	6,5	-1,3	-16,7 %	6,8	0,3	4,6 %	7,2	0,4	5,9 %
DPFO celkem	57,2	46,7	-10,5	-18,4 %	44,3	-2,4	-5,1 %	50,8	6,5	14,7 %
DPFO – zvl. sazba	5,0	6,3	1,3	26,0 %	7,1	0,8	12,7 %	7,8	0,7	9,9 %
DPFO – placená poplatníky (z příznání)	0,8	2,5	1,7	212,5 %	1,8	-0,7	-28,0 %	1,7	-0,1	-5,6 %
DPFO – placená plátců celkem	51,4	37,9	-13,5	-26,3 %	35,4	-2,5	-6,6 %	41,3	5,9	16,7 %

	2020	2021 odhad			2022			2023		
	2020	2021	2021–20	2021/20	2022	2022–21	2022/21	2023	2023–22	2023/22
Daň z nemovitých věcí	11,6	11,8	0,2	1,7 %	11,8	0,0		11,8	0,0	
Místní, správní poplatky a ostatní	7,7	9,3	1,6	20,8 %	9,2	-0,1	-1,1 %	10,1	0,9	9,8 %
Poplatky za znečišť. život. prostředí	2,8	3,3	0,5	17,9 %	2,8	-0,5	15,2 %	2,8	0,0	0,0 %
Daň z hazardních her	5,5	5,0	-0,5	-9,1 %	5,5	0,5	10,0 %	5,9	0,4	7,3 %
Celkem	231,1	254,2	+23,1	10,0 %	260,3	+6,1	2,4 %	283,5	+23,2	8,9 %
Celkem RUD	195,7	218,3	+22,6	11,5 %	224,2	+5,9	2,7 %	245,7	+21,5	9,6 %

Zdroj: Matej, 2022.

„I přes stávající ekonomický vývoj, který souvisí s probíhající pandemií onemocnění COVID-19, poslední odhady výsledku hospodaření pro rok 2021 předpokládají na obecní úrovni přebytek ve výši 29,4 mld. Kč. Ve spojení s rostoucími zůstatky na účtech obcí (257 mld. Kč v září 2021 oproti 230 mld. Kč ke konci roku 2020) a klesajícím stabilizovaným dluhem (67 mld. Kč v září 2021 oproti 70,3 mld. Kč ke konci roku 2020), lze učinit závěr, že hospodaření obcí zůstalo velmi stabilní a základní konstrukce RUD se za 21 let praxe osvědčila. Od ledna 2021 sice došlo k podstatnému snížení inkasa daně z příjmů fyzických osob (DPFO) z důvodu snížení základu, z něhož se počítá daňová povinnost (zrušení tzv. superhrubé mzdy), a z důvodu zvýšení slevy na poplatníka; tento pokles však byl částečně kompenzován navýšením podílů jak obcí, tak i krajů na sdílených daních“ (Matej, 2022).

Tabulka 2: Vývoj podílů obcí na sdílených daních podle zákona o RUD

Sazby DPH	5 %, 19 %	2008–9: 9 %, 19 % 2010–11: 10 %, 20 %	14 % a 20 %	2013–14: 15 %, 21 % 2015: 10 %, 15 %, 21 %	10 %, 15 %, 21 %			
Sdílená daň	do roku 2007	2008–2011	2012	2013–2015	2016	2017	2018–2020	od roku 2021
DPH	20,59 %	21,40 %	19,93 %	20,83 %	20,83 %	21,40 %	23,58 %	25,84 %
DPFO (z přiznání)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	25,84 %
DPFO (záv. činnost)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	22,87 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	25,84 %
DPFO (vybíraná srážkou)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	25,00 %
DPPO	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	25,84 %
DPFO záv. činnost (podle počtu zaměstnanců)	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %
DPFO z přiznání (podle bydliště fyzické osoby)	30,00 %	30,00 %	30,00 %	30,00 %	30,00 %	-	-	-

Zdroj: Matej, 2022.

Tabulka 2: Rozpočtové určení daní – váha jednotlivých koeficientů u obcí

Do roku 2012		2013–2017		Od roku 2018	
Rozloha katastrálních území (<i>celková rozloha</i>)	3 %	Rozloha katastrálních území (<i>max. 10 ha na obyvatele</i>)	3 %	Rozloha katastrálních území (<i>max. 10 ha na obyvatele</i>)	3 %
Prostý počet obyvatel	3 %	Prostý počet obyvatel	10 %	Prostý počet obyvatel	10 %
Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	94 %	Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	80 %	Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	78 %
Počet dětí MŠ, ZŠ	0 %	Počet dětí MŠ, ZŠ	7 %	Počet dětí MŠ, ZŠ	9 %
Celkem	100 %		100 %		100 %

Zdroj: Matej, 2017.

Pavel a Lakotová, 2020, odhadují dopady jen u zrušení superhrubé mzdy na veřejné rozpočty ve výši cca 88 miliard Kč – konkrétně 58,1 miliard Kč (7,7 %) ve státním rozpočtu, 7,8 miliard Kč (10,4 %) v krajském rozpočtu a 22,1 miliard Kč (9,0 %) v obecním rozpočtu. Nikdo ale neví, zda se po dvou letech opravdu zvednou daně nazpět, jak bylo při schvalování avizováno. Současná vládní koalice navíc v programovém prohlášení vlády deklarovala, že nedojde ke zvyšování daňové zátěže. Historicky je poměrně častá tradice, že se „dočasné“ změny stávají trvalou součástí českého daňového systému.

Aktuálně tak územní samosprávné celky čelí poměrně velké finanční nejistotě, existuje řada faktorů, které prakticky vylučují funkční rozpočty na rok 2021 (Triada, 2020):

- „ekonomický vývoj – klesají daňové výnosy (reálně, nikoliv nominálně), stát je obcím ovšem 100 % nekompenzuje,
- návrhy a realizace změn daňových zákonů – bez jakékoliv kompenzace ze strany státu,
- další návrhy zákonů, které obce výrazně ovlivní – např. stavební zákon atd.,
- nejasnosti kolem fondů Evropské unie,
- neexistence relevantních dotačních titulů, které vláda slibovala“.

2 Místní daně a poplatky

Obecně lze říci, že daňové příjmy představují jeden z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obcí v ČR a do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu. Představovaly a představují více než polovinu celkových příjmů obcí. Daňové příjmy jsou tvořeny jak sdílenými typy daní, které představují jejich významnější část, tak svěřenými typy daní (Provazníková, 2009):

- Svěřené daně jsou vybírané celostátně, podle zákonů. Obce mohou daňový základ a sazbu daní ovlivnit velmi málo. Neplatí zde přímá kontrola obce, kdy si obec sama rozhoduje o základu daně, sazbě či osvobozeních. Jejich výnos neplyne do státního rozpočtu, ale přímo celý do rozpočtu obcí.“ Do této kategorie patří daň z nemovitých věcí a specifická daň z příjmu právnických osob za obce (Peková, 2011), „*kdy daň z příjmu právnických osob placenou obcí obec sice vykazovala, ale neodváděla, takže tvořila rovněž určitý zdroj financování. Daň z nemovitých věcí je určena zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Zákon určuje daň z pozemků a daň ze staveb a*

jednotek. Sazba daně je dána koeficientem, který záleží na počtu obyvatel v obci. Obce mohou v obecně závazné vyhlášce koeficient zvýšit o jednu nebo snížit o tři kategorie.“

Novinkou je od roku 2022 možnost stanovovat odlišné místní koeficienty pro jednotlivé části obce a rovněž už není třeba, aby byl místní koeficient celé číslo. Koeficient je možný ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto postupem mohou obce zvýšit daň například jen pro části obce, ve kterých se nachází průmyslové objekty s negativním dopadem na životní prostředí. Většina okresních měst však této možnosti vzhledem ke komunálním volbám v září 2022 zatím nevyužila.

- *„Sdílené daně tvoří větší část daňových příjmů. Jsou stanoveny zákonem jako podíl na celostátně vybíraných daních. Tento podíl poté opět plyne do rozpočtu obce. Podíl se lze určit podle počtu obyvatel či podle počtu vybíraných daní. Obce nemají možnost ovlivnit tyto daně. Jedná se zejména o DPH a daně z příjmů“ (Peková, 2004).*

Daňové příjmy obcí obsahují podle rozpočtové skladby i další druh příjmu, jímž jsou místní poplatky. Někde se lze setkat i s termínem místní daně, ten však ale není dle **Sluta**, 2020, v české legislativní terminologii přesně určen, ale podle zavedené zvyklosti se tím míní právě daně z nemovitých věcí a místní poplatky. Ty jsou jedním ze zdrojů příjmů obcí a vycházejí ze zásad Evropské charty místní samosprávy, kterou ČR přijala v roce 1999. Práví se v ní, že místní společenství mají právo na vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Například právě daň z nemovitých věcí, jako součást místní daně, plyne v plné výši do rozpočtu obcí.

Při jasném stanovení základu a možnosti volby daňové sazby by měly daňové příjmy tvořit relativně stabilní část rozpočtu i střednědobého výhledu. Tuto charakteristiku splňuje v případě obcí právě daň z nemovitostí a místní poplatky. Daň z nemovitostí spravují finanční úřady (často bývá z hlediska výše nákladů označována za jednu z nejméně efektivních). Obcím náleží pouze správa místních poplatků (Černý, Kypetová, Souček, 2011).

Místní poplatky, na rozdíl od poplatků správních, soudních aj., v sobě obsahují základní prvky daňového právního vztahu, a jsou proto většinou charakterizovány bez ohledu na užívaný pojem „poplatek“ jako daně. Místní (obecní, lokální) daně (poplatky) musí také splňovat určitá kritéria. Na prvním místě platí, že jejich výnos připadá obci. Obec je rovněž tím subjektem, který stanoví výši daňové sazby, rozhoduje o daňovém základu a daň (poplatek) sama spravuje. Poplatek je stejně jako daň nenávratným veřejným příjmem, sloužícím k realizaci obecních a veřejných potřeb, je periodickou neekvivalentní platbou, neboť za něj není poskytována žádná přímá protihodnota. Asi nejdůležitější funkcí místních poplatků je funkce fiskální, tedy snaha o zvýšení objemu příjmů obecního rozpočtu. Zanedbatelný však není pro obce ani regulační přínos místních poplatků, např. z hlediska nežádoucího rozšiřování stánkového prodeje, chovu psů v určitých lokalitách či bytech, omezení provozu motorových vozidel v některých částech obcí či omezení společensky škodlivého provozování výherních hracích přístrojů. Různé poplatky tak mají regulační a fiskální funkci v různé míře (Matějková, et al., 2010):

- „O převážně regulační funkci lze hovořit u poplatku ze psů, za užívání veřejného prostranství, u poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst a u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj.
- Fiskální funkce převažuje u poplatků z pobytu, ze vstupného a zejména u poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, jejichž smyslem je pokrytí části prostředků, které v dané oblasti obec vynaložila.“

Obec by však měla současně mít na paměti také další hlediska spojená se zavedením místních poplatků, zejména zda má dostatečné personální a finanční zajištění (zejména malé obce) pro výkon správy místních poplatků. Základem pro zavedení poplatkové povinnosti jsou jak zákonné, tak ústavní principy a ustanovení, tzn. aby obce mohly ukládat občanům v obecně závazných vyhláškách povinnost platit místní poplatek, je třeba opory v právním řádu.

Zákon stanoví v § 1 tyto druhy místních poplatků: poplatek ze psů, poplatek z pobytu, poplatek ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Daň z nemovitých věcí a místní správní poplatky nepatří většinou mezi nejvýznamnější příjmy obcí (z hlediska podílu na celkových daňových příjmech tvoří jednotky %), za to však mohou mít značný vliv na jejich finanční stabilitu a také autonomii. Obce totiž mohou jejich úpravou díky posíleným pravomocem kompenzovat případný výpadek ze sdílených daní. Zároveň se jedná o relativně stabilní příjmy méně citlivé na fázi hospodářského cyklu.

3 Místní daně versus místní poplatky

Rozvíjející se systém místních samospráv vyvolává potřebu reformovat systém financování obcí a posílit úlohu místních daní jakožto jednoho z hlavních zdrojů příjmů obecních rozpočtů. Součástí takové reformy může být rozhodnutí o vytvoření systému obecních (místních) daní nebo o zavedení jediné místní daně (Marková, 2003). Diskuse o obecních (místních) daních v Čechách rezonuje již více než 20 let zatím bez jakéhokoliv konkrétního a hmatatelného výsledku. Dle **Binka, Galvasové, Kadečky, 2008**, „*místní poplatky, jako jistá forma místních daní, mohou být z ekonomického hlediska základem diskuse o potenciálním zavedení skutečných místních daní. Jejich hlavními principy by měla být volitelnost a vazba s místními náklady. Obec by mohla prostřednictvím místních daní zpoplatnit činnost působící nároky na veřejné služby (úklid, likvidace odpadu), působit na určité činnosti regulativně (hrací automaty, vjezd do vybraných míst) či kompenzovat*

pozitivní efekty (šlo by říci i externality) obecní činnosti (např. zhodnocení stavebního pozemku vybudováním obecní infrastruktury) atd.“

Návrh zákona o obecních daních byl již zpracován a předložen vládou v roce 2001, ale nakonec nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou. Obsahoval výčet daní, které až na drobné výjimky odpovídají současnému systému místních poplatků. Je proto otázkou, zda je současný systém místních poplatků natolik vyhovující, že není třeba jej změnit, ale třeba stačí jen změnit místní poplatky na místní daně, nebo je nutné hledat jinou variantu místního zdanění, která se bude od dosavadního systému diametrálně lišit? Nabízí se řešení zavedením jediné obecní daně, která by zahrнула vše, co je dosud obsaženo jak v jednotlivých platbách nejen místních poplatků, ale je i obsahem dalších plateb, které obce vybírají v jiné podobě a jež jim slouží ke krytí části výdajů spojených s plněním úkolů podle zákona o obcích apod. Šlo by o určitou platbu za každého obyvatele obce. Dle **Markové**, 2003, se ale nejedná o ideální řešení, protože:

- *„Ne každý obyvatel obce se podílí stejně na činnostech, které vedou k určité výši nákladů obce (např. na čištění veřejných prostranství – ne každý je majitel psa, ne každý vykonává činnosti, které jsou spojeny se záborem veřejného prostranství ve prospěch jenom určité osoby apod.).*
- *Zavedení jednotné místní daně by nutně znamenalo zásah do ostatních, celostátních daňových, odvodových, poplatkových a jiných platebních povinností a bylo by řešitelné pouze v souvislosti se změnou celého daňového systému, resp. rozpočtového určení daní.“*

Již při přípravě zákona o rozpočtovém určení výnosů daní se v roce 1999 hovořilo o tom, že doplněním k tomuto zákonu bude také reforma daně z nemovitostí a vznik nového zákona o obecních daních. Oba tyto návrhy byly předloženy, ani jeden však neprošel Poslaneckou sněmovnou. Hlavním důvodem byla snaha zabránit nárůstu daňové zátěže obyvatelstva (Váňa, 2002). Novela totiž plánovala zavést 10 nových daní pro občany a podnikatele, do obecních rozpočtů měla přinést až 4 miliard Kč ročně. Do té doby obce vybíraly na poplatcích okolo 2 miliard Kč ročně, což představovalo necelá dvě procenta jejich příjmů. Po případném schválení zákona o obecních daních by podíl samostatných příjmů obcí mohl stoupnout k pěti procentům. Povinnými daněmi, navíc o něco zvýšenými, se měly stát poplatky ze psů, ze vstupného či z ubytování. Dosud je vybíraly jen některé obce podle vlastního uvážení. Kromě toho se chystaly i zcela nové daně – například daň z odpadů či z reklamy (Marková, 1999). Z hlediska velikosti měst a obcí lze odhadovat, že největší dopady by byly právě na obyvatele menších municipalit, které řadu poplatků v minulosti vůbec nevybíraly – ať již z důvodu náročnosti vlastního výběru a následného vymáhání, kompenzace negativních externalit (např. v podobě kasin, skládek komunálního odpadu apod.) nebo jen tzv. „uplácení“ voličů. Jiný návrh na zavedení obecních daní pak již nebyl v ČR až do současnosti realizován. Novinkou je úvaha Národní ekonomické rady vlády na sloučení obcí do 1000 obyvatel, který by vygeneroval úsporu veřejných financí cca 10 miliard Kč.

Tabulka 4: Obecní daně a poplatky (vládní návrh neschválený v roce 1999)

Druh platby	Kdo platí	Dnešní sazba (Kč)	Vládní návrh
Ze psů	majitel psa	až 1 500 za rok	200 až 1 500 za rok
Za lázeňský a rekreační pobyt	rekreant*	až 50 (poplatek z pobytu)	5 až 15
Z ubytování	majitel ubytovny		2 až 5
Ze vstupného	pořadatel	až 20 %	5 až 20 %
Za užívání veřejného prostranství**	ten kdo plochu využívá	až 10 za m ² a den	2 až 10 za m ² a den
Za výherní automaty	provozovatel	1 000 – 5 000 za 3 měsíce	1 000 až 3 000 za měsíc
Z odpadu	občan s trvalým pobytem	2 formy (zpravidla od 250 za rok) – viz výše	50 až 420 za rok
Infrastrukturní	vlastník pozemku***	dle zákona o oceňování majetku	podle výše nákladů a velikosti pozemku
Z reklamy	firma, jež reklamu umístila****	v současnosti není	5 až 10 za m ² a den
Z nevýherních hracích automatů	provozovatel	v současnosti není	200 až 500 za měsíc
* za osobu(lůžko) a den ** například k prodeji ve stánku, k umístění reklamy, k pořádání kulturních akcí *** platí se v okamžiku, kdy vlastník požádá o stavební povolení na pozemku, na kterém již obec vybuodovala infrastrukturu (například vodovod, elektrické rozvody) **** na místě viditelném z veřejných míst (například billboardy)			

Zdroj: Marková, 1999, aktualizováno – vlastní úprava.

Závěr

Současná podoba financování obcí v České republice vyšla ze tří problémů, které bylo historicky nutné řešit. Především to bylo pomalejší tempo růstu příjmů státního rozpočtu proti rozpočtům místním. Dále šlo o tzv. „legalizovanou formu daňového úniku“, kdy obce vracely podnikatelům podstatnou část odvedených daní. Třetím problémem byl stále rostoucí rozdíl v příjmech obcí podle jednotlivých regionů. Uvedené požadavky byly v průběhu uplynulých let změnou financování obcí vyřešeny. Reformy rozpočtového určení daní však ponechaly otevřené otázky, které postupně přerůstají ve větší problémy. Je to zejména nutnost výraznější změny daně z nemovitostí a obecních daní. S tím úzce souvisí problém prohloubení vazby obce a příjmů realizovaných na jejím území. Dále je to nemožnost obcí výrazněji ovlivnit vlastním rozhodováním své příjmy, čímž se znemožňuje výraznější samostatná investiční politika obcí.

Daň z nemovitostí a místní poplatky jsou nejvhodnějším nástrojem, jímž je možné zajistit vazbu obyvatel na obecní příjmy. Jsou také prostředkem, pomocí kterého lze účinně zajistit vazbu obce na místních podnikatelských aktivitách, a to zejména v situaci, kdy neprošlo slibované posílení vlastních daňových příjmů obcí (Váňa, 2002). V krátkém časovém horizontu však nelze odstranit nesoulady v příjmové výtěžnosti a zaručit tak obcím

takové příjmy, které by je plně uspokojily. Příjmy, které náleží obci ze zákona, postačují pouze na zajištění nejnужnějších úkolů, jako jsou provoz škol, veřejné osvětlení, údržba komunikací apod. Na investice a budování infrastruktury měst a obcí, které jsou ve špatném stavu, obcím při schvalování rozpočtu mnoho prostředků nezbyvá. Je zde sice možnost využít půjček a úvěrů, ale je třeba si uvědomit, že na jejich splátky musí mít obec zajištěny pravidelné příjmy. Je tedy nutno hledat zákonnou možnost získání dalších zdrojů. Obce by měly být ještě z větší části podílníky na daních, což je také často diskutovaným tématem odborníků. Budou-li mít obce představu o svých příjmech, budou si moci jasně naplánovat svůj rozvoj, včetně stanovení priorit akcí s dlouhodobým výhledem (Pařízková, Bárta, Müllerová, Malatin, 2013, s. 421).

Pokud jde o místní daně, tak v různých zemích se uplatňují různé platební povinnosti, jak ukazuje blíže tabulka 5. Uznávané a zavedené principy, podle kterých jsou přijímány místní daně v řadě zemí EU, jsou vyjádřením odpovědnosti představitelů obce při rozhodování o tom, zda lokální daně v územním obvodu obce zvýšit a zároveň zvýšit i výdaje nebo naopak daně i výdaje snížit, a vyjádřením místních priorit obce a jejich občanů a v orientaci příjmů a výdajů obecního rozpočtu dle zvláštností daného území a preference obyvatel (Marková, 2003).

Tabulka 5: Příklady místních daní v Evropě

Země	Místní daň (příklady)
Belgie	z her, hracích přístrojů, nápojů
Finsko	z licence za psa
Itálie	z reklamy, zábavy, nakládání s odpady
Japonsko	lázeňská daň, daň z lehkých vozidel
Maďarsko	z turistiky, z vozidel
Německo	ze psů, ze zábav
Nizozemí	z turistiky, z licence za psa, od nerezidentů
Polsko	místní poplatky
Portugalsko	na zvláštní služby, z motorových vozidel
Rakousko	z reklamy, zábavy, turistiky, nápojů
Řecko	z veřejného prostranství, z reklamy
Španělsko	z her, telefonní daň, z motorových vozidel, z registrace vozů

Zdroj: Marková, 2003, zpracováno dle údajů Revenue Statistics – OECD countries.

Nyní jsme dle **Váni**, 2002, ve stavu, kdy obce mají minimální ovlivnitelné daňové příjmy a chybí výraznější vazba mezi vznikem zdrojů z podnikání a obcí. Zároveň probíhá, respektive není dokončena, reforma veřejné správy, kdy se na obce převádí mnoho úkolů zajišťovaných dříve státem nebo státními organizacemi.

Od budoucího vývoje v oblasti financování obcí bychom měli očekávat zejména posílení finanční autonomie. Takovýto vývoj by měl vést k posílení samosprávných principů obcí a zároveň k vyšší odpovědnosti jejich orgánů při hospodaření s finančními prostředky. Do budoucna by také měla být výrazně prohloubena vazba mezi plátcem daně a obcí, která takové daňové výnosy využívá. Takovýto systém by měl vést ke stavu, kdy občan obce bude vědět co se s jeho daněmi stane, což by také mohlo přispět k zvýšení zájmu obyvatel o činnost obce a k větší kontrole volených zástupců. Takovýto vývoj si vyžádá rozsáhlejší zásahy do systému daní a do struktury financování obcí, při vědomí, že by nebylo vhodné vracet se k

chybám z minulosti a zároveň opouštět kladné prvky nového systému. Dle Váni, 2002, by bylo vhodné:

- „snižít význam sdílených daní na příjmové stránce obecních rozpočtů ve prospěch daně z nemovitostí a propracovaného systému obecních daní, jejichž význam by se měl posunout do relací, jaké známe například z Dánska, Švédska či Francie,
- zachovat stávající strukturu sdílených daní jako stabilní základ obecních rozpočtů,
- reformovat daň z nemovitostí a učinit z ní významnou složku daňových příjmů obcí tak, aby zde vznikla odpovídající vazba mezi obyvateli obce jako plátcí daně a obcí, které s těmito daňovými výnosy hospodaří (tato daň patří z hlediska EU mezi nejnížší!),
- motivovat obce k podpoře podnikání v místě vazbou mezi podnikateli a provozovny na území obce a obcí pomocí vhodně vytvořeného systému obecních daní, inspirací by v tom mohly být obecní daně tak, jak je známe z Francie nebo Itálie – vazba mezi podnikatelským prostředím v obci a obcí se uskuteční mnohem lépe pomocí obecních daní než pomocí systému daní sdílených, vybíraných na celorepublikové úrovni,
- umožnit obcím, aby si mohly stanovovat vlastní sazby k daním z nemovitostí a jednotlivých obecních daní,
- zabránit vzniku příliš velkého rozpětí mezi nejchudšími a nejbohatšími obcemi v kraji za pomoci vyrovnávacího systému (např. dotace z rozpočtu kraje), tím by se zároveň vytvořila finanční vazba mezi obcí a krajem (viz vyrovnávací systém v Rakousku)“.

Těchto několik základních bodů by se mohlo stát podkladem k diskusi, jak postupovat dál při změnách v systému financování územních samospráv, které nás čekají v následujících letech v souvislosti s dořešením otázky financování krajů a obcí. Při reformě financování územních samosprávných celků by se mělo postupovat podle předem naplánovaných a koncepčně ucelených řešení, nikoliv formou jednorázových a účelových kroků. Ekonomika není pokusná laboratoř a jakékoliv chybné řešení/opatření se může v budoucnu ukázat jako fiskálně nevratné.

Seznam bibliografických odkazů

BELOTTI, F. – DI PORTO, E. – SANTONI, G. 2016. The Effect of Local Taxes on Firm Performance: Evidence from Geo Referenced Data. In *CEPII Working Paper*. ISSN 1293-2574, 2016, č. 3 – February, 36 s.

BINEK, J. – GALVASOVÁ, I. – KADEČKA, S. 2008. *Místní poplatky – možnosti a realita* [online]. Triada. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internete: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6325369>>

ČERNÝ, I. – KYPETOVÁ, J. – SOUČEK, K. 2011. *Finance a rozpočet* [online]. Svaz měst a obcí ČR. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internete: <<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/6247f517-db36-41ff-bb22-4d1d28ad65b6.pdf>>

- DURANTON, G. – GOBILLON, L. – OVERMAN, H. G. 2011. Assessing the Effects of Local Taxation Using Microgeographic Data. In *Economic Journal*. ISSN 0013-0133. 2011, roč. 121, č. 555, s. 1017-1046.
- KUK, M. 2017. *Samostatná a přenesená působnost* [online]. Frank Bold. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<https://frankbold.org/poradna/fungovani-obce-a-uradu/cinnost-obce-a-kraje/cinnost-obce-a-kraje/rada/samostatna-a-prenesena-pusobnost>>
- MARKOVÁ, H. 2003. *Případné zavedení místních daní rozpoutává u nás diskusi* [online]. Profi Press. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<https://www.moderniobec.cz/pripadne-zavedeni-mistnich-dani-rozpoutava-u-nas-diskusi/>>
- MARKOVÁ, L. 1999. *Vláda chystá nové obecní daně* [online]. Mafra. [cit.21.11.2022]. Dostupné z WWW: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vlada-chysta-nove-obecni-dane.A_991015_092332_ekonomika_jjx>.
- MATEJ, M. 2017. *Financování obcí v ČR – současný stav a další vývoj RUD a dotací* [online]. Triada. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6743008>>
- MATEJ, M. 2022. *Rozpočtové určení daní a potenciál místní ekonomiky I.* [online]. Triada. [cit.21.11.2022]. Dostupné z WWW: <<https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6829417>>.
- MATĚJKOVÁ, L. – PEŠKOVÁ, A. – KUBÍKOVÁ, B. – SVOBODOVÁ, Z. (eds.). 2010. *Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. 159 s. ISBN 978-80-254-6259-1.
- PAŘÍZKOVÁ, I. – BÁRTA, M. – MÜLLEROVÁ, K. – MALATIN, M. 2013. *Místní poplatky v teorii a praxi*. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 153 s. ISBN 978-80-210-6686-1.
- PAŘÍZKOVÁ, I. 2008. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-2104-511-8.
- PAŘÍZKOVÁ, I. 2013. *Rozpočtové právo II. – Finance územních samospráv*. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2013 (Přednáška-nepublikováno).
- PAVEL, J. – LAKOTOVÁ, L. 2020. *Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy* [online]. Úřad Národní rozpočtové rady. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/11/Informa%C4%8Dn%C3%AD-studie-Fisk%C3%A1ln%C3%AD-a-distribu%C4%8Dn%C3%AD-dopady-zru%C5%A1en%C3%AD-zda%C5%88ov%C3%A1n%C3%AD-superhrub%C3%A9-mzdy_A.pdf>
- PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. 375 s. ISBN 978-80-726-1086-0.
- PEKOVÁ, J. 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-735-7614-1.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2009. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe: 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha : Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- SLUTO. 2019. *Místní daně* [online]. Sluto. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<https://www.danovyporadce-sluto.cz/mistni-dane>>

TRIADA. 2020. *Změny daňových zákonů ohrožují příjmy obcí i krajů* [online]. Triada. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6801782>>

VÁLKOVÁ, H. 2010. *Obcím zvoní administrativní hrana. Česko se nevyhne jejich slučování* [online]. Mafra. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slucovani.A100923_162713_domaci_hv>

VÁŇA, L. 2002. *Problémy financování obcí* [online]. Triada. [cit.21.11.2022]. Dostupné na internetu: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=361823&ht=rozpo%E8tov%E9+ur%E8en%E8+dan%E8>>

**AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE
VEREJNEJ SPRÁVY A PRÁVA**

BOJ PROTI PRANIU ŠPINAVÝCH PEŇAZÍ NA ÚROVNI EURÓPSKEJ ÚNIE

THE FIGHT AGAINST MONEY LAUNDERING AT THE LEVEL OF THE EUROPEAN UNION

Tibor Bartoš*

ABSTRAKT

Hoci cieľom legalizácie výnosov z trestnej činnosti je zakrytie pôvodu peňazí a prerušenie linky medzi spáchaním trestného činu a výnosom z neho, je možné zo zistených prípadov a odborných odhadov, prípadne z historického vývoja, zistiť, ktoré zdroje sú pre legalizáciu výnosov z trestnej činnosti typické. Zároveň je možné tieto zdroje odhadnúť, ak sa podarí určiť páchatela, respektíve osoby, ktoré do procesu primárne vstupujú tým, že dodajú výnosy z trestnej činnosti. Zároveň, ak sa pozrieme na geografické rozloženie, potom najviac zdrojov pochádza z rozvinutých krajín. Najčastejším zdrojom prania špinavých peňazí je zrejme nelegálny obchod s drogami. Mimoriadne dôležitou je preto spolupráca orgánov a inštitúcií, ktoré vykonávajú dohľad a preventívne opatrenia v boji proti nelegálnym činnostiam, a to na medzinárodnej úrovni, nakoľko v značnej miere dochádza k presunom získaného majetku v rôznej podobe najmä cez hranice štátov, kde sa páchatelia k takémuto majetku dostali, a to v snahe „očistiť“ ho od nálepky majetku pochádzajúceho z protiprávnej činnosti.

Kľúčové slová: legalizácia výnosu z trestnej činnosti, úmysel, organizovaný zločin, pranie špinavých peňazí, trestný čin.

Úvod

Legalizácia výnosov z trestnej činnosti, tiež označovaná ako pranie špinavých peňazí (z anglického „money-laundering“), je pojem, ktorý nadobudol na význame v priebehu minulého storočia, pričom súčasné odhady spájajú 2 – 5 % svetového hrubého domáceho produktu, teda čiastku medzi 800 miliardami a 2 biliónmi dolárov práve s legalizáciou výnosov z trestnej činnosti, čo ukazuje, aký rozsiahly problém legalizácie výnosov z trestnej činnosti vo svete predstavuje. To si samozrejme uvedomujú ako jednotlivé štáty, tak nimi tvorené svetové spoločenstvo a medzinárodné organizácie, ktoré sa proti tomuto fenoménu snažia spoločne zasiahnúť. Práve koordinácia boja proti praniu špinavých peňazí na medzinárodnej úrovni sa ukazuje ako jeden z veľmi účinných prostriedkov, ako zabrániť praniu špinavých peňazí v dnešnom globalizovanom svete. V európskom priestore najvýraznejšie pôsobia aktivity Európskej únie, ktorá si kladie za cieľ harmonizovať právnu úpravu členských štátov a posilňovať spoluprácu v boji proti praniu špinavých peňazí ako medzi členským štátom a EÚ, tak medzi členskými štátmi navzájom. Aby však mohla táto spolupráca fungovať, musia jednotlivé štáty dodržiavať stanovené pravidlá, tieto priebežne revidovať, aktualizovať, a

*Tibor Bartoš, Ing. Mgr., externý doktorand, Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, tbartos@student.umb.sk.

tiež účinne vymáhať, a to vrátane použitia trestnoprávneho postihu osôb, ktoré páchajú legalizáciu výnosov z trestnej činnosti.

1 Základné dokumenty a opatrenia na úrovni Európskej únie

Akčný plán v oblasti komplexnej politiky Únie na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu

Európska komisia prijala dňa 7. mája 2020 akčný plán komplexnej politiky Únie na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Akčný plán stavia na šiestich pilieroch: efektívna implementácia existujúcich pravidiel, jednotný súbor pravidiel EÚ, dohľad na úrovni EÚ, mechanizmus podpory a spolupráce pre finančné spravodajské jednotky, lepšie využitie informácií na presadzovanie trestného práva, silnejšia EÚ vo svete. Opatrenia načrtnuté v akčnom pláne vychádzajú zo zistení balíka proti praniu špinavých peňazí z roku 2019, ktorý poukázal na roztrieštenosť pravidiel, nerovnomerný dohľad a obmedzenia v spolupráci medzi jednotkami finančného spravodajstva v celej EÚ. V zmysle oznámenia Komisie o akčnom pláne v oblasti komplexnej politiky Únie na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu č. (2020/C 164/06) je Komisia „pevne odhodlaná bojovať proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu v rámci EÚ i v celosvetovom kontexte. V Európskej únii by mala existovať nulová tolerancia voči peňažným prostriedkom pochádzajúcim z nezákonnej činnosti. Nedávny nárast trestnej činnosti v kontexte pandémie ochorenia COVID-19 je pripomenutím, že páchatelia trestnej činnosti zneužívajú akékoľvek spôsoby, ktoré sa im naskytnú, na páchanie svojej protizákonnej činnosti v neprospech spoločnosti. EÚ musí byť rovnako odhodlaná a zabezpečiť, aby nemohli využívať príjmy z tejto trestnej činnosti.“ (Oznámenie Komisie o akčnom pláne, 2020)

Nedávny vývoj v oblasti legislatívy je zameraný na posilnenie rámca EÚ pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu (AML/CFT). Ide o zmeny štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, ktoré boli zavedené prostredníctvom piatej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, modernizovaný mandát Európskeho orgánu pre bankovníctvo, nové ustanovenia, ktoré od júna 2021 platia pre kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti, zmeny smernice o kapitálových požiadavkách (CRDV), nové pravidlá o prístupe orgánov presadzovania práva k finančným informáciám a harmonizované vymedzenie trestných činov a sankcií za pranie špinavých peňazí. EÚ okrem toho zriadila nový komplexný režim v oblasti ochrany oznamovateľov, ktorý sa mal transponovať do decembra 2021 a ktorým sa doplnili existujúce pravidlá o ochrane oznamovateľov obsiahnuté vo štvrtej smernici o boji proti praniu špinavých peňazí. Novým režimom sa sledovalo posilnenie schopnosti vnútroštátnych orgánov a orgánov EÚ predchádzať narušeniam pravidiel, okrem iného v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, odhaľovať takéto narušenia a riešiť ich. Komisia má v úmysle vykonať komplexnú politiku v oblasti AML/CFT, pričom táto politika bude prispôbená osobitným hrozbám, rizikám a zraniteľným miestam, ktorým EÚ čelí, a bude navrhnutá tak, aby sa mohla efektívne vyvíjať a zároveň zohľadňovať inovácie. Odolnejším rámcom AML/CFT sa navyše podporí integrita finančného systému EÚ, ktorý je nevyhnutný na dobudovanie bankovej únie a hospodárskej a

menovej únie. S výhradou realizácie posúdenia vplyvu – vrátane vplyvu na základné práva – by sa mal zaviesť integrovaný systém EÚ v oblasti AML/CFT. Podľa vzoru reforiem, ktoré boli uvedené v oblasti prudenciálnej bankovej regulácie a dohľadu, by sa systém mal opierať o harmonizovaný súbor pravidiel a orgán dohľadu na úrovni EÚ, ktorý by fungoval v úzkej spolupráci s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, s cieľom zabezpečiť vysokokvalitný a konzistentný dohľad na celom jednotnom trhu. Súbežne s týmito snahami by sa mal zriadiť koordinačný a podporný mechanizmus EÚ pre FIU, ktorý bude posilňovať ich účinnosť, a dosiahnuť prepojenie národných centralizovaných registrov bankových účtov, čím sa zrýchli cezhraničný prístup orgánov presadzovania práva a FIU k informáciám o bankových účtoch. (Action plan for..., 2022)

Piata Smernica 2018/843

Piata smernica o boji proti praniu špinavých peňazí (EÚ) 2018/843 nadobudla účinnosť v júni 2018. Jej cieľom je: zvýšiť transparentnosť v súvislosti s vlastníctvom spoločností a trustov, sprísniť kontroly rizikových tretích krajín, riešiť riziká spojené s predplatenými kartami a virtuálnymi menami, posilniť spoluprácu medzi finančnými spravodajskými jednotkami členských štátov, zlepšiť spoluprácu a výmenu informácií medzi orgánmi dohľadu v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a Európskou centrálnou bankou. V októbri 2018 k nej pribudla smernica o opatreniach na boj proti praniu špinavých peňazí prostredníctvom trestného práva. Cieľom týchto noriem je dosiahnuť rovnováhu medzi potrebou zvýšenej bezpečnosti a ochranou základných práv a ekonomických slobôd. Novelami sa tiež právne predpisy EÚ zosúladiť s medzinárodnými normami, ktoré vypracovala FATF (*Finančná akčná skupina*). (Boj proti praniu..., 2022)

V zmysle Smernice Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ platí, že táto predstavuje hlavný právny nástroj v predchádzaní zneužívaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, stanovuje účinný a komplexný právny rámec na boj proti obstarávaniu peňazí alebo majetku na teroristické účely, ktorý od členských štátov vyžaduje, aby identifikovali, chápali a znížovali riziká týkajúce sa prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

Smernica 2018/1673

Cieľom smernice č. 2018/1673 je prostredníctvom umožnenia efektívnejšej a rýchlejšej cezhraničnej spolupráce príslušných orgánov bojovať proti praniu špinavých peňazí, ktoré je na úrovni Únie závažným problémom, narušajúcim integritu, stabilitu a povesť finančného sektora a ohrozuje vnútorný trh a vnútornú bezpečnosť Únie. Majetok, ktorý pochádza z trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, na ktoré sa vzťahujú osobitné pravidlá stanovené v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371, nie je predmetom skúmania v zmysle tejto smernice. Týmto nie je dotknutá možnosť pre členské štáty transponovať túto smernicu a smernicu (EÚ) 2017/1371 na vnútroštátnej úrovni

prostredníctvom jediného komplexného rámca. V súlade s článkom 325 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (*d'alej len „ZFEÚ“*) majú členské štáty prijať na zamedzenie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Únie rovnaké opatrenia, aké prijímajú na zamedzenie podvodov poškodzujúcich ich vlastné finančné záujmy. V uvedenej smernici sú taktiež obsiahnuté odporúčania, ktoré by mali uľahčiť predchádzanie, zisťovanie a celkový boj proti takejto protiprávnej činnosti, napríklad na odsúdenie páchatel'a by nemala mať vplyv skutočnosť, z ktorej trestnej činnosti pochádza majetok. Taktiež by sa nemalo vyžadovať predchádzajúce alebo súbežné odsúdenie za predchádzajúcu trestnú činnosť, pričom by sa zohľadnili všetky zistené okolnosti a dôkazy. Stíhaniu prania špinavých peňazí by takisto nemalo brániť to, že trestná činnosť bola spáchaná v inom členskom štáte alebo v tretej krajine, pričom sa uplatňujú podmienky stanovené v tejto smernici.

1.1 Medzinárodné orgány a organizácie aktívne v boji proti praniu špinavých peňazí

Rozmach páchania trestného činu legalizácie výnosov z trestnej činnosti na medzinárodnej úrovni si vyžiadal aj adekvátnu reakciu štátov na základe vzájomnej spolupráce a kodifikačných procesov v boji proti tejto protiprávnej činnosti, ktorú môžeme sledovať už od konca osemdesiatych a začiatku deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia. Medzinárodné organizácie vytvárajú orgány a výbory, ktoré sa sústreďujú jednak na zisťovanie protiprávnej činnosti a jej potláčanie. Pozornosť budeme venovať trom významným medzinárodným organizáciám, ktorými sú: Finančná akčná skupina (FATF), Egmont Group of Financial Intelligence Units a Moneyval.

FATF

Finančná akčná skupina (FATF) bola založená v júli 1989 na samite Skupiny siedmich (G-7) v Paríži, pôvodne s cieľom preskúmať a vyvinúť opatrenia na boj proti praniu špinavých peňazí. V októbri 2001 FATF rozšírila svoj mandát tak, aby okrem prania špinavých peňazí zahŕňala aj snahy o boj proti financovaniu terorizmu. V apríli 2012 pridala úsilie na boj proti financovaniu šírenia zbraní hromadného ničenia. Od svojho vzniku funguje FATF v rámci pevnej životnosti, ktorá si vyžaduje konkrétne rozhodnutie jej ministrov, aby pokračovala. Tri desaťročia po jej vytvorení, v apríli 2019, ministri FATF prijali nový, neobmedzený mandát pre FATF. Cieľom FATF je stanoviť štandardy a podporovať efektívnu implementáciu právnych, regulačných a operačných opatrení na boj proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a iným súvisiacim hrozbám pre integritu medzinárodného finančného systému. Počnúc vlastnými členmi FATF monitoruje pokrok krajín pri implementácii odporúčaní FATF, preskúma techniky a protiopatrenia prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a celosvetovo podporuje prijatie a implementáciu odporúčaní FATF. Rozhodovací orgán FATF, plénum FATF, zasadá trikrát do roka. FATF v súčasnosti zahŕňa 37 členských jurisdikcií a 2 regionálne organizácie, ktoré zastupujú väčšinu hlavných finančných centier vo všetkých častiach sveta. Finančná akčná skupina (FATF) je celosvetovým strážcom boja proti praniu špinavých peňazí a financovania terorizmu. Medzivládny orgán stanovuje medzinárodné normy, ktorých cieľom je predchádzať týmto

nezákonným činnostiam a škodám, ktoré spôsobujú spoločnosti. FATF ako orgán tvoriaci politiku pracuje na vytváraní potrebnej politickej vôle na uskutočnenie národných legislatívnych a regulačných reforiem v týchto oblastiach. S viac ako 200 krajinami a jurisdikciami, ktoré sa zaviazali ich implementovať. FATF vypracovala odporúčania FATF alebo štandardy FATF, ktoré zabezpečujú koordinovanú globálnu reakciu na predchádzanie organizovanému zločinu, korupcii a terorizmu. Pomáhajú úradom ísť po peniazoch pochádzajúcich z obchodovania s drogami, obchodovania s ľuďmi a z iných trestných činov. FATF tiež pracuje na zastavení financovania zbraní hromadného ničenia. FATF skúma techniky prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a neustále posilňuje svoje štandardy s cieľom riešiť nové riziká, ako je napríklad regulácia virtuálnych aktív, ktoré sa rozšírili, keď si kryptomeny získali popularitu. FATF monitoruje krajiny, aby zabezpečila, že štandardy FATF implementujú úplne a efektívne, a upozorňuje krajiny, ktoré ich nedodržiavajú. (What do we do, 2022)

Egmont Group of Financial Intelligence Units

Egmont Group of Financial Intelligence Units zahŕňa rôzne skupiny, ktoré dohliadajú a/alebo prispievajú k jej hlavným operáciám a celkovému cieľu posilňovania mechanizmov zdieľania informácií medzi jej členmi s cieľom bojovať proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a súvisiacim prediktívnym zločinom. Skupina Egmont Group je zjednoteným orgánom 167 finančných spravodajských jednotiek (FIU): FIU majú jedinečnú pozíciu na podporu národného a medzinárodného úsilia v boji proti financovaniu terorizmu. FIU sú tiež dôveryhodnými bránami na domáce a medzinárodné zdieľanie finančných informácií podľa globálnych noriem boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Skupina Egmont poskytuje FIU platformu na bezpečnú výmenu odborných znalostí a finančných informácií na boj proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a súvisiacim prediktívnym trestným činom. Egmont Group pridáva pridanú hodnotu k práci členských FIU tým, že zlepšuje pochopenie zainteresovaných strán v oblasti rizík prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a čerpá z prevádzkových skúseností na informovanie o politických úvahách vrátane implementácie reforiem boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Skupina Egmont je operačnou zložkou medzinárodného aparátu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Egmont si uvedomuje, že zdieľanie finančných spravodajských informácií má prvoradý význam a stalo sa základným pilierom medzinárodného úsilia v boji proti praniu špinavých peňazí a terorizmu. FIU na celom svete sú podľa medzinárodných štandardov boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu povinné vymieňať si informácie a zapájať sa do medzinárodnej spolupráce. Ako globálne finančné spravodajské fórum Egmont Group uľahčuje a podnecuje túto výmenu medzi svojimi členskými FIU. Egmont Group podporuje úsilie medzinárodných partnerov a iných zainteresovaných strán implementovať rezolúcie a vyhlásenia Bezpečnostnej rady OSN, Finančnej akčnej skupiny (FATF) a ministrov financií G20. Finančné spravodajské jednotky (FIU) slúžia ako národné centrá na prijímanie a analýzu správ o podozrivých transakciách a relevantných informácií o praní špinavých peňazí, súvisiacich prediktívnym trestným činom a financovaní terorizmu. FIU sú tiež zodpovedné

za šírenie výsledkov analýzy. FIU by mala získať dodatočné informácie od nahlasujúcich subjektov a mať včasný prístup k požadovaným finančným, administratívnym informáciám a informáciám o presadzovaní práva, aby mohla riadne vykonávať svoje funkcie. Vytvorenie FIU ovplyvňuje niekoľko hlavných aspektov: zákony proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, existujúce presadzovanie práva a potreba orgánu, ktorý bude prijímať, posudzovať a zdieľať finančné informácie. Interpretácia poznámka FATF k Odporúčaniu 29 stanovuje, že ak FIU krajiny dodržiava Vyhlásenie o účele a princípoch výmeny informácií skupiny Egmont, FIU by mala požiadať o členstvo v skupine Egmont. Dokumenty Egmont Group poskytujú dôležité usmernenia týkajúce sa úloh a funkcií FIU a mechanizmov na výmenu informácií. Existujú štyri modely FIU: súdny, presadzovacie právo, administratívny a hybridný. (Connecting Financial Intelligence..., 2022)

„Súdny model je, keď je FIU zriadená v rámci súdnej zložky vlády. V tomto modeli „odhalenia“ podozrivých finančných aktivít sú prijímané vyšetrovacími agentúrami krajiny z jej finančného sektora, takže súdne sily môžu reagovať (napr. zhabanie finančných prostriedkov, zmrazenie účtov, vedenie výsluchov, zadržiavanie osôb, vykonávanie prehliadok atď.). Model presadzovania práva implementuje opatrenia proti praniu špinavých peňazí spolu s existujúcimi systémami presadzovania práva, čím podporuje úsilie viacerých orgánov činných v trestnom konaní alebo súdnych orgánov so súbežnými alebo niekedy konkurenčnými jurisdikčnými orgánmi pri vyšetrovaní prania špinavých peňazí. Administratívny model je centralizovaný, nezávislý, administratívny orgán, ktorý prijíma a spracováva informácie z finančného sektora a odovzdáva informácie súdnym orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní na trestné stíhanie. Funguje ako „nárazník“ medzi finančnými komunitami a komunitami činnými v trestnom konaní. Hybridný model slúži ako sprostredkovateľ zverejnenia a prepojenie na súdne orgány a orgány činné v trestnom konaní. Spája prvky minimálne dvoch modelov FIU.“ (Connecting Financial Intelligence..., 2022)

Moneyval

Výbor expertov pre hodnotenie opatrení na boj proti praniu špinavých peňazí a financovanie terorizmu – Moneyval je stálym monitorovacím orgánom Rady Európy povereným úlohou posudzovať súlad so základnými medzinárodnými štandardmi na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a účinnosti ich vykonávania, ako aj s úlohou vydávať odporúčania vnútroštátnym orgánom, pokiaľ ide o potrebné zlepšenia ich systémov. Prostredníctvom dynamického procesu vzájomných hodnotení, partnerského hodnotenia a pravidelného sledovania svojich správ sa Moneyval zameriava na zlepšenie kapacít vnútroštátnych orgánov na účinnejší boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu... Moneyval (predtým PC-R-EV) bol založený v roku 1997 a jeho fungovanie bolo upravené všeobecnými ustanoveniami rezolúcie Res (2005)47 o výboroch a podriadených orgánoch, ich pôsobnosti a pracovných metódach. Výbor ministrov na svojom zasadnutí 13. októbra 2010 prijal rezolúciu CM/Res(2010)12 o štatúte Výboru expertov pre hodnotenie opatrení proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu (Moneyval) . Štatút zvyšuje Moneyval od 1. januára 2011 na nezávislý monitorovací mechanizmus v rámci Rady Európy, ktorý sa priamo zodpovedá Výboru ministrov. Štatút Moneyval bol ďalej novelizovaný v roku

2013 uznesením CM/Res (2013)13 a v roku 2017 uznesením CM/Res (2017)19.“ (Committee of Experts..., 2022).

Cieľom Moneyval je zabezpečiť, aby jej členské štáty mali zavedené účinné systémy na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a dodržiavali príslušné medzinárodné štandardy v tejto záležitosti. Na dosiahnutie tohto cieľa má Moneyval viacero kľúčových kompetencií a úloh.

- Posudzovať súlad svojich členov so všetkými relevantnými medzinárodnými normami v oblasti práva, financií a presadzovania práva prostredníctvom procesu vzájomného hodnotenia, vrátane hodnotenia účinnosti implementovaných opatrení v praxi.
- Formulovať odporúčania o spôsoboch, ako zlepšiť účinnosť domácich režimov v boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, ako aj o možnostiach štátov na medzinárodnú spoluprácu v týchto oblastiach.
- Vykonávať výskum tematických typológií metód, trendov a techník prania špinavých peňazí a financovania terorizmu a vydávať o tom správy. Vykonávať ďalší výskum otázok súvisiacich s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu vrátane horizontálnych hodnotení pokroku hodnotených štátov pri plnení medzinárodných noriem v každom hodnotiacom kole.
- Podnikať aktivity na zvýšenie povedomia o hlavných globálnych politikách a operačných iniciatívach na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.
- Po konzultácii s Európskym výborom pre problémy kriminality (CDPC) navrhnúť odporúčania na prijatie Výborom ministrov, ktoré by zlepšili medzinárodný boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.
- Aktívne prispievať ku globálnemu boju proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu úzkou spoluprácou s ďalšími kľúčovými medzinárodnými partnermi vrátane FATF, MMF, Svetovej banky, Organizácie Spojených národov, Európskej únie a iných regionálnych orgánov v štýle FATF v globálnej sieti hodnotiacich orgánov v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí financovaniu terorizmu. (Committee of Experts..., 2022)

Európska prokuratúra

Európska prokuratúra (EPPO) je nezávislý orgán Európskej Únie zodpovedný za vyšetrovanie, trestné stíhanie a za podávanie obžaloby na páchatel'ov trestných činov proti finančným záujmom EÚ vrátane podvodov, korupcie, prania špinavých peňazí, cezhraničných podvodov v oblasti DPH. Svoju činnosť začala 1. júna 2021. Inštitúcie a orgány EÚ, ako aj príslušné orgány 22 členských štátov, ktoré sa zapojili do činnosti Európskej prokuratúry, sú povinné Európskej prokuratúre oznamovať akúkoľvek trestnú činnosť, ktorá má vplyv na rozpočet EÚ. Jednotlivci môžu oznamovať aj údajné prípady podvodov a iných trestných činov. „V dôsledku nadnárodných podvodov prišli krajiny EÚ v roku 2018 o príjmy z dane z pridanej hodnoty (DPH) v odhadovanej výške 140 miliárd EUR. Suma za rok 2020 môže byť vyššia v dôsledku vplyvu pandémie COVID-19 na hospodárstvo EÚ. Členské štáty tiež

oznámili, že v roku 2015 bolo zneužitých približne 638 miliónov EUR zo štrukturálnych fondov EÚ. Pred uvedením Európskej prokuratúry do činnosti mohli takéto trestné činy vyšetrovať len vnútroštátne orgány, ale s obmedzenými nástrojmi, keďže ich právomoci nesiahajú za štátne hranice. Podobne orgány EÚ, ktoré predchádzali Európsku prokuratúru v tejto oblasti, napr. Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol) a Agentúra Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (Eurojust), nemôžu začať vyšetrovanie trestných činov ani viesť trestné stíhanie v členských štátoch. Európska prokuratúra pomáha prekonávať tieto nedostatky, a tak pomáha stíhať trestné činy proti rozpočtu EÚ.“ (Európska prokuratúra, 2022)

Úlohou Európskej prokuratúry je bojovať proti podvodom páchaným v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ. Má právomoc vyšetrovať a stíhať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ. Európska prokuratúra vedie cezhraničné vyšetrovania podvodov, ktoré sa týkajú súm finančných prostriedkov EÚ nad 10 000 EUR, alebo cezhraničných podvodov v oblasti DPH, ak spôsobená škoda presiahla 10 miliónov EUR. Takisto spolupracuje s vnútroštátnymi orgánmi presadzovania práva. Úzko spolupracuje aj s ďalšími orgánmi, napríklad Eurojustom a Europolom.

Európska prokuratúra má dvojúrovňovú štruktúru: ústrednú a vnútroštátnu. Ústredná úroveň má sídlo v Luxemburgu a pozostáva z hlavného európskeho prokurátora a kolégia prokurátorov. Hlavný európsky prokurátor riadi Európsku prokuratúru, organizuje jej prácu a zastupuje ju v kontakte s inštitúciami a členskými štátmi EÚ a s tretími krajinami. Za prvú hlavnú európsku prokurátorku bola v októbri 2019 vymenovaná **Laura Codruța Kövesiová**. Kolégium prokurátorov je zodpovedné za vymedzenie stratégie a vnútorných pravidiel Európskej prokuratúry a za zabezpečenie súdržnosti medzi jednotlivými prípadmi a v rámci nich. Pozostáva z hlavného európskeho prokurátora a prokurátorov zúčastnených členských štátov. Vykonáva tiež dohľad nad vyšetrovaniami a trestnými stíhaniami, ktoré vykonávajú európski delegovaní prokurátori na vnútroštátnej úrovni. V júli 2020 Rada vymenovala 22 európskych prokurátorov. Vnútroštátnu úroveň tvoria európski delegovaní prokurátori a stále komory. Európski delegovaní prokurátori v 22 zúčastnených krajinách EÚ sú zodpovední za vedenie vyšetrovania a trestného stíhania. Svoju činnosť vykonávajú úplne nezávisle od vnútroštátnych orgánov. Stále komory monitorujú a riadia vyšetrovania a prijímajú operatívne rozhodnutia. Európska komisia predložila návrh na zriadenie Európskej prokuratúry v roku 2013. Na jeho prijatie bola potrebná jednomyselnosť v Rade a súhlas Európskeho parlamentu. Rade sa za tri roky rokovaní nepodarilo dosiahnuť jednomyselnú dohodu o návrhu. Rada túto skutočnosť konštatovala vo februári 2017 a Európska rada ju potvrdila v nasledujúcom mesiaci. Podľa zmlúv EÚ môže za takýchto okolností skupina najmenej deviatich členských štátov nadviazať posilnenú spoluprácu. Preto sa v apríli 2017 začala posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry. V októbri 2017 Rada prijala nariadenie o Európskej prokuratúre, ktoré nadobudlo účinnosť 20. novembra 2017. (Európska prokuratúra, 2022)

Eurojust

Eurojust, Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti trestného súdnictva, je jedinečným centrom so sídlom v Haagu v Holandsku, kde národné justičné orgány úzko spolupracujú v boji proti závažnej organizovanej cezhraničnej trestnej činnosti. Úlohou Eurojustu je pomôcť urobiť z Európy bezpečnejšie miesto koordináciou práce vnútroštátnych orgánov – z členských štátov EÚ, ako aj tretích štátov – pri vyšetrovaní a stíhaní nadnárodnej trestnej činnosti. Každý zúčastnený členský štát EÚ vysielá národného člena do Eurojustu. Národní členovia tvoria kolégium Eurojustu, ktoré je zodpovedné za operačnú prácu agentúry. Kolégium je zas podporované administratívou Eurojustu, ktorá okrem iného zahŕňa analytikov prípadov, právnych poradcov a dátových expertov. Priestory agentúry na mieru poskytujú bezpečné priestory na stretnutia s možnosťou tlmočenia do všetkých jazykov EÚ a zasadacie miestnosti špeciálne vyvinuté pre koordinačné centrá, z ktorej možno v reálnom čase monitorovať a koordinovať dni spoločných akcií. Eurojust vytvoril súdržnú medzinárodnú sieť, ktorá umožňuje prokurátorom v celej Európskej únii prístup do viac ako 50 jurisdikcií po celom svete. Agentúra podpísala dohody o spolupráci s tuctom nečlenských štátov EÚ, z ktorých viaceré vyslali styčných prokurátorov do Eurojustu, aby pracovali na prípadoch so svojimi partnermi v kolégiu. Eurojust tiež úzko spolupracuje s inými agentúrami a partnermi EÚ, ktorí podporujú rôzne fázy reťazca trestného súdnictva, vrátane orgánov činných v trestnom konaní a orgánov boja proti podvodom. Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti trestného súdnictva (Eurojust) funguje na základe článku 85 Lisabonskej zmluvy a nariadenia o Eurojuste, ktoré nadobudli účinnosť 12. decembra 2019. Nariadenie určuje mandát Eurojustu, štruktúru riadenia, režim ochrany údajov a rámec pre uzatváranie dohôd s krajinami mimo EÚ. Okrem toho Eurojust prijal vnútorný právny rámec vrátane finančného nariadenia, interných postupov, implementácie pravidiel ochrany údajov a rozhodnutia o sídle Eurojustu, ktoré stanovuje, kde sa má agentúra nachádzať, a prístup k dokumentom. Eurojust spolupracuje s vnútroštátnymi orgánmi v boji proti širokému spektru závažných a zložitých cezhraničných trestných činov, do ktorých sú zapojené dve alebo viaceré krajiny. Agentúra vedie súdnu reakciu na rastúce hrozby v Európe a umožňuje členským štátom byť o krok vpred pred zločincami, pričom sa zameriava najmä na skupiny organizovaného zločinu. Prípady predložené Eurojustu často zahŕňajú viac ako jeden druh trestného činu. Medzi prioritné typy trestných činov patria: terorizmus, počítačová kriminalita, obchodovanie s ľuďmi, obchodovanie s drogami, zločiny proti finančným záujmom EÚ (trestné činy PIF), pašovanie migrantov, environmentálna kriminalita, prania špinavých peňazí, podvody. (European Union Agency..., 2022)

Eurojust ponúka operačnú podporu šitú na mieru v rôznych štádiách vyšetrovaní cezhraničných trestných činov a poskytuje rýchle reakcie, koordinačnú službu na zavolanie, ktorá je v prevádzke 24 hodín denne, sedem dní v týždni, odkazy na kľúčových partnerov a pomoc pri príprave žiadostí o justičnú spoluprácu vrátane úradných prekladov. Okrem toho môže Eurojust využiť zložité formy pomoci a koordinačných mechanizmov, ktoré možno podľa potreby kombinovať na podporu veľkých operácií. Agentúra môže napríklad koordinovať paralelné vyšetrovania, organizovať koordinačné stretnutia so zapojením príslušných súdnych orgánov a orgánov činných v trestnom konaní, vytvoriť

a/alebo financovať spoločné vyšetrovacie tímy (JIT), v ktorých justičné orgány a orgány činné v trestnom konaní spolupracujú pri vyšetrovaní nadnárodných trestných činov na základe právnej dohody medzi dvoma alebo viacerými krajinami plánovať dni spoločnej akcie riadené v reálnom čase prostredníctvom koordinačných centier v Eurojuste, počas ktorých môžu vnútroštátne orgány zatknúť páchateľov, rozložiť skupiny organizovaného zločinu a zhabať majetok. Eurojust pomáha pri širokej škále vyšetrovaní. Každý prípad je iný a vyžaduje si individuálny prístup. Prokurátori musia často konať okamžite, aby našli a zadržali podozrivých. V takýchto prípadoch sa vnútroštátne orgány môžu spoľahnúť na jedinečné služby Eurojustu na zavolanie, napríklad tým, že uľahčia rýchle vykonanie európskeho zatýkacieho rozkazu (EZR), príkazu na zaistenie alebo zhromažďovania dôkazov pomocou európskeho vyšetrovacieho príkazu (EVP). Inokedy sa vyšetrovanie buduje pomaly a metodicky, čo si vyžaduje mesiace alebo dokonca roky starostlivého plánovania, koordinácie a diskusií, pričom Eurojust zohráva koordinačnú úlohu. Štyri kľúčové prostriedky podpory, ktoré Eurojust poskytuje, sú spoločné vyšetrovacie tímy, nástroje justičnej spolupráce EÚ, koordinačné stretnutia a koordinačné centrá. Prípady predložené Eurojustu sa týkajú dvoch alebo viacerých členských štátov EÚ alebo členského štátu a štátu mimo EÚ. Niekedy sa prípady týkajú trestných činov spáchaných v jednom členskom štáte, ktoré majú dôsledky za jeho hranicami. Eurojust ponúka členským štátom svoje rozsiahle skúsenosti a odborné znalosti v oblasti justičnej spolupráce vrátane radu nástrojov na riešenie problémov, akými sú konflikty jurisdikcií, extradícia, prípustnosť dôkazov a zmrazovanie a vymáhanie majetku. Keďže Eurojust vychádza v ústrety orgánom zo všetkých členských štátov a rôznych tretích štátov, môže rýchlo reagovať na žiadosti, pričom niekedy pomôže vyriešiť prípad v priebehu niekoľkých hodín. Európska únia je založená na slobode. Toto nie je len abstraktná fráza, je to princíp, ktorý určuje náš každodenný život. Voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a osôb nám dáva príležitosti, ktoré potrebujeme, aby sme prosperovali – ekonomicky, sociálne a osobne. Na zabezpečenie tohto princípu sú rovnako dôležité dva ďalšie piliere EÚ: bezpečnosť a spravodlivosť. Nemôžeme dovoliť zločincovi, aby využívali naše slobody. Keďže zločin nepozná hranice, Európa musí proti nemu bojovať aj za hranicami. To je dôvod, prečo Eurojust existuje. Agentúra spája prokurátorov a sudcov z celej EÚ a dokonca aj mimo nej, aby účinne riešili všetky formy závažnej cezhraničnej trestnej činnosti. Prostredníctvom odborných znalostí a podpory Eurojustu sa vyšetrovania vnútroštátnych orgánov stávajú medzinárodnými úspechmi. Ochrana európskych občanov je jadrom poslania Eurojustu. Spolu s členskými štátmi a rozsiahlou sieťou medzinárodných partnerov zohráva agentúra kľúčovú úlohu pri zvyšovaní bezpečnosti Európy. Pretože zločiny nesmú zostať nepotrestané. Pretože nezákonné zisky musia byť skonfiškované. Pretože obeť si zaslúžia odškodnenie. Toto je vykonaná spravodlivosť a na tom Eurojust pracuje každý deň. Kolégium si v októbri 2017 zvolilo za prezidenta **Ladislava Hamrana**, národného člena za Slovenskú republiku. V novembri 2020 bol opätovne zvolený na druhé funkčné obdobie. Národní členovia za Nemecko a Slovinsko **Klaus Meyer-Cabri** a **Boštjan Škrlec** boli zvolení za viceprezidentov v novembri 2016 a v decembri 2020. V novembri 2019 bol **Klaus Meyer-Cabri** opätovne zvolený za viceprezidenta na druhé funkčné obdobie. (European Union Agency..., 2022)

Záver

Pranie špinavých peňazí nie je problémom iba právnym, ale postupy a procesy používané na zakrytie nelegálneho pôvodu peňazí, majú reálny vplyv na ekonomiku jednotlivých štátov a ním tvorených spoločností. Obrovské prostriedky získavané organizovanými zločineckými skupinami (drogovými kartelmi, mafiou, pašerákmi ľudí, vývozcami a predajcami zbraní), prechádzajú procesom, akýmsi „pracím cyklom“, v rámci ktorého musí nutne vstúpiť do bežnej (legálnej) ekonomiky, aby mohlo byť vytvorené zdanie ich legálneho pôvodu. Popri tomto ohrození ekonomickej stability finančného systému, je potieraním legalizácie výnosov z TČ sledovaný aj cieľ potrestať páchatel'a hlavnej trestnej činnosti, ktorej páchanie sa často radí k najzávažnejším spoločenským problémom súčasnosti. Prostredníctvom efektívneho zabavovania výnosov z trestnej činnosti odhaľovaním páchatel'ov týchto nadväzujúcich trestných činov, je možné predísť páchaniu predikatívnej trestnej činnosti, lebo tá pre nich už nebude výhodná. Dôjde tak k úbytku existujúcich páchatel'ov, čo môže odradiť budúcich páchatel'ov od páchania trestnej činnosti ako spôsobu obživy. Organizácia Spojených národov (OSN), Interpol a Europol informujú o čoraz väčšej previazanosti medzi organizovanou trestnou činnosťou a terorizmom. Vzťah medzi organizovanou trestnou činnosťou a terorizmom a prepojenia medzi zločineckými a teroristickými skupinami predstavujú zvýšenú bezpečnostnú hrozbu pre Úniu. Predchádzanie využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu je neoddeliteľnou súčasťou každej stratégie na riešenie uvedenej hrozby. Účinná politika boja proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti vyžaduje najmä medzinárodnú spoluprácu, pretože veľké organizované skupiny pôsobiace celosvetovo či v rámci kontinentov, sú pre vyšetrojúce zložky jednotlivého štátu ťažko dohľadateľné a bez informácií, ktorými disponujú okolité štáty, nemôžu trestnú činnosť týchto veľkých skupín riadne vyšetriť.

Zoznam bibliografických odkazov

Action plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorism financing. [online]. Finance.ec.europa. [cit.12.10.2022] Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_sk>

Boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Pravidlá EÚ v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí sťažujú ukrývanie nelegálnych finančných prostriedkov pod vrstvami fiktívnych spoločností a posilňujú kontrolu rizikových tretích krajín. [online]. Consilium.europa. [cit.12.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>>

Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of terrorism. [online]. Coe.int. [cit.12.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.coe.int/en/web/moneyval>>

Connecting Financial intelligence Units Worldwide. [online]. Egmontgroup. [cit.12.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://egmontgroup.org>>

Európska prokuratúra. [online]. Consilium.europa. [cit.12.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eppo/>>

European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. [online]. Eurojust.europa. [cit.12.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.eurojust.europa.eu/>>

Oznámenie Komisie o akčnom pláne v oblasti komplexnej politiky Únie na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu 2020/C 164/06. C/2020/2800. Ú. v. EÚ C 164, 13.5.2020, s. 21 – 33. [online]. Eur-lex.europa. [cit.12.10.2022] Dostupné na internete: <[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0513%2803%29&lang1=SK&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=8aaf8bde-a2e3-43ee-b9a3-17f10beb98d1)

[lex.europa.eu/legalcontent/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0513%2803%29&lang1=SK&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=8aaf8bde-a2e3-43ee-b9a3-17f10beb98d1](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0513%2803%29&lang1=SK&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=8aaf8bde-a2e3-43ee-b9a3-17f10beb98d1)>

VZŤAH VYBRANÝCH ZABEZPEČOVACÍCH INŠTITÚTOV K ODDĽŽENIU FYZICKEJ OSOBY

RELATION OF SELECTED SECURITY INSTITUTES TO THE DEBT ELIMINATION PROCEDURE OF A NATURAL PERSON

Jakub Dzimko* – Simona Smolková* – Lenka Ušiaková*

ABSTRAKT

Právny poriadok Slovenskej republiky poskytuje veriteľovi širokú škálu zabezpečovacích inštitútov, ktorými vie zlepšiť svoje právne postavenie pri vymáhaní svojej pohľadávky od veriteľa. Inštitút oddĺženia fyzickej osoby, ktorý v roku 2017 prešiel rozsiahlou novelizáciou, spôsobuje zánik vymáhateľnosti pohľadávky, s výnimkou pohľadávok stanovených zákonom č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii v platnom znení. Predmetný príspevok sa venuje analýze vybraných zabezpečovacích inštitútov, ktorými sú záložné právo, zmluvná pokuta a zmenka a ich vzťah k oddĺženiu fyzickej osoby. Zároveň sa tiež príspevok venuje aj aplikačným otázkam, ktoré priamo súvisia so zabezpečovaním záväzkov (pohľadávok) v rámci už spomínaných zabezpečovacích inštitútov (záložné právo, zmluvná pokuta, zmenka), a to vo vzťahu k oddĺženiu fyzickej osoby ako nástroja pre riešenie platobnej neschopnosti fyzickej osoby.

Kľúčové slová: Zabezpečovacie inštitúty. Záložné právo. Zmluvná pokuta. Zmenka. Oddĺženie fyzickej osoby.

Úvod

Medzi základné prvky moderného trhového hospodárstva patrí vzájomná interakcia súkromnoprávneho charakteru na úrovni fyzických a právnických osôb. Z právneho hľadiska je možné uvedené chápať ako proces, v rámci ktorého vznikajú, menia sa a zanikajú vzájomné práva a povinnosti medzi fyzickými a/alebo právnickými osobami, ktoré v týchto vzťahoch vystupujú ako subjekty práva s rovnakým právnym postavením. V rámci týchto práv a povinností majú potom osobitné miesto pohľadávky (práva na plnenie) a im odpovedajúce záväzky, ktoré vznikli v dôsledku vyššie uvedenej interakcie.

Nevyhnutným predpokladom pre efektívne fungovanie trhového hospodárstva a podmienkou pre pozitívny rozvoj spoločnosti ako celku je nevyhnutné, aby interakcia vo vyššie uvedenom zmysle riadne fungovala, v nadväznosti na všeobecnú súkromnoprávnu zásadu *pacta sunt servanda*, t.j. aby vzniknuté záväzky boli plnené a pohľadávky riadne

* Mgr. Jakub Dzimko, interný doktorand, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, SR, jakub.dzimko@umb.sk

* JUDr. Ing. Simona Smolková, externá doktorandka, Katedra občianskeho a pracovného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, SR, simon.smolkova@gmail.com

* JUDr. Lenka Ušiaková, PhD., odborný asistent, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, SR, lenka.usiakova@umb.sk

a včas uspokojované. Pokiaľ nie sú pohľadávky uspokojované, dochádza k ujme na postavení a právach na strane majiteľov týchto pohľadávok (veriteľov) a zároveň k postupnému narušaniu dôvery v obchodnoprávných vzťahoch v podnikateľskom prostredí. Následkom uvedeného konania môže dôjsť k narušeniu a útlmu podnikateľskej aktivity a na ňu nadväzujúcich právnych vzťahov, čo môže mať negatívne dopady na fungovanie trhovej ekonomiky ako takej a v súvislosti s nimi na rozmanité aspekty spoločenského života.

V prípade, že tieto negatívne dopady zasiahnu do života jednotlivca v takej miere, že sa fyzická osoba stane platobne neschopnou¹¹³, a teda nie je schopná riadne a včas plniť svoje záväzky, zákonodarca zaviedol v rámci právne poriadku Slovenskej republiky možnosť oddĺženia sa. Oddĺženie fyzickej osoby¹¹⁴ má vytvoriť priestor pre opätovné začlenenie sa fyzickej osoby do ekonomického, ako aj sociálneho života spoločnosti.

Cieľom príspevku je poukázať na vybrané zabezpečovacie inštitúty inkorporované v právnom poriadku Slovenskej republiky, ako aj poukázať na prípadné aplikačné otázky priamo súvisiace so zabezpečovaním záväzkov (pohľadávok) v rámci vybraných zabezpečovacích inštitútov vo vzťahu k oddĺženiu fyzickej osoby ako nástroja pre riešenie platobnej neschopnosti fyzickej osoby.

1 Všeobecne o zabezpečovacích právnych inštitútoch

V trhovom hospodárstve, ktoré je ovládané zásadou zmluvnej voľnosti a slobody podnikania, sa zvyšuje riziko nesplnenia prevzatých záväzkov. Z uvedeného dôvodu zákonodarca v rámci nášho právneho poriadku kreoval inštitúty, ktorých účelom je posilniť postavenie veriteľa, viesť dlžníka k riadnemu plneniu jeho povinností, príp. ho sankcionovať a zároveň zabezpečiť potenciálne uspokojenie pohľadávok veriteľa náhradným spôsobom, pokiaľ dlžník nie je schopný alebo ochotný splniť svoj záväzok riadne a včas.

Súčasná právna úprava poskytuje veriteľovi dodatočné prostriedky ochrany, ktorých vznik predpokladá právny úkon účastníkov príslušného právneho vzťahu. Väčšinu všeobecne použiteľných zabezpečovacích prostriedkov upravuje zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v platnom znení (ďalej aj ako „OZ“) v ustanoveniach § 544 až § 558. Špecifiká zabezpečovacích inštitútov, príp. osobitné zabezpečovacie inštitúty sú následne upravené aj v osobitných predpisoch, predovšetkým v zákone č. 513/1991Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, ako aj v ďalších zákonoch.

¹¹³ Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii v platnom znení (ďalej aj ako „ZKR“) *„Právnická osoba je platobne neschopná, ak nie je schopná plniť 90 dní po lehote splatnosti aspoň dva peňažné záväzky viac ako jednému veriteľovi. Za jednu pohľadávku pri posudzovaní platobnej schopnosti dlžníka sa považujú všetky pohľadávky, ktoré počas 90 dní pred podaním návrhu na vyhlásenie konkurzu pôvodne patrili len jednému veriteľovi. Predpokladá sa, že právnická osoba je platobne schopná, ak so zreteľom na všetky okolnosti možno odôvodnene predpokladať, že v správe majetku alebo v prevádzkovaní podniku je možné pokračovať a rozdiel medzi výškou jej splatných peňažných záväzkov a peňažného majetku (ďalej len „medzera krytia“) je menej ako desatina výšky jej splatných peňažných záväzkov, alebo v dobe nie dlhšej ako 60 dní medzera krytia pod takúto hranicu klesne. Fyzická osoba je platobne neschopná, ak nie je schopná plniť 180 dní po lehote splatnosti aspoň jeden peňažný záväzok. Ak peňažnú pohľadávku nemožno voči dlžníkovi vymôcť exekúciou alebo ak dlžník nesplnil povinnosť uloženú mu výzvou podľa § 19 ods. 1 písm. a), predpokladá sa, že je platobne neschopný.“*

¹¹⁴ Podľa štvrtej časti ZKR.

Pre zabezpečovacie inštitúty je charakteristické, že majú akcesorickú povahu, pretože pri svojom vzniku predpokladajú existenciu hlavného záväzku, na zabezpečenie ktorého majú slúžiť, a zároveň povahu subsidiárnu, t.j. práva a nároky z nich sú uplatniteľné len v prípade neplnenia hlavného záväzku (Lazar a kol., 2014, s. 74).

Zabezpečovacie inštitúty je možné rozdeliť na personálne a reálne zabezpečovacie prostriedky. Do prvej skupiny patrí najmä ručenie, pristúpenie k dlhu či garančná zmluva, ktorú síce Občiansky zákonník neupravuje, ale ju možno dojednať ako nepomenovanú zmluvu podľa § 51 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v platnom znení (ďalej aj ako „OZ“). Medzi reálne prostriedky zabezpečenia patrí predovšetkým záložné právo, ale aj uloženie veci (cenných papierov) do depozitu a fiduciárny prevod práva či pohľadávky (§ 553 a nasl. OZ). Medzi prostriedky zabezpečenia sankčného charakteru možno zaradiť dojednanie odstúpného (§ 497 OZ) alebo zmluvnej pokuty (§ 544 OZ). Medzi najsilnejšie prostriedky zabezpečenia záväzku patrí inkorporovanie dlhu do cenného papiera (zmenky, dlžobného úpisu a pod.). Naposledy uvedený prostriedok zabezpečenia dlhu slúži nielen na posilnenie právneho postavenia veriteľa v prípadnom spore, ale aj na uľahčenie vymoženia jeho pohľadávky (Fekete, 2015, s. 552).

V našom príspevku sa budeme zaoberať účinkami zabezpečenia záväzku veriteľa vybranými zabezpečovacími prostriedkami, a to záložným právom, zmluvnou pokutou a zmenkou, a to vo väzbe na konkurz vyhlásený na majetok dlžníka – fyzickej osoby.

2 Záložné právo

Záložné právo je právny inštitút slúžiaci na zabezpečenie záväzku, pričom plní zabezpečovaciu a uhradzovaciu funkciu pre veriteľa zabezpečenej pohľadávky. Ak dlžník dlh riadne a včas nesplní, nastupuje uhradzovacia funkcia záložného práva a záložný veriteľ sa uspokojí z výťažku z predaja zálohu. Zabezpečovaciu funkciu plní záložné právo už od svojho vzniku. Naproti tomu uhradzovacia funkcia je subsidiárna, prejaví sa až po splatnosti zabezpečenej pohľadávky a iba podmienene, ak záložný veriteľ pristúpi k výkonu záložného práva a ak je výkon úspešný, teda ak došlo k speňaženiu zálohu (Števček a kol., 2019, s. 1251).

Záložné právo sa zriaďuje písomnou zmluvou, schválenou dohodou dedičov o vyporiadaní dedičstva, rozhodnutím súdu alebo správneho orgánu alebo zákonom. Právna úprava záložného práva je obsiahnutá v Občianskom zákonníku¹¹⁵, v Daňovom poriadku¹¹⁶, ako aj v Zákone o cenných papieroch¹¹⁷. Je potrebné uviesť, že osobitnú úpravu exekučného záložného práva obsahuje aj Exekučný poriadok¹¹⁸, avšak v zmysle judikatúry Najvyššieho súdu SR nie je zabezpečovacím právom v zmysle konkurznej právnej úpravy, nakoľko

¹¹⁵ § 151a a nasl. OZ.

¹¹⁶ § 81 zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

¹¹⁷ § 45 a nasl. zákona č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v platnom znení.

¹¹⁸ § 167 a nasl. zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v platnom znení.

exekučné záložné právo zaniká v dôsledku zastavenia exekúcie ako jedného zo základných účinkov vyhlásenia konkurzu.¹¹⁹

Vo vzťahu k súkromnoprávnym vzťahom medzi fyzickými a/alebo právnickými osobami je relevantná právna úprava záložného práva obsiahnutá v Občianskom zákonníku. Z hľadiska efektivity tohto zabezpečovacieho inštitútu vo vzťahu k oddĺženiu fyzickej osoby je možné záložné právo hodnotiť ako veľmi efektívny inštitút, nakoľko existencia záložného práva k majetku dlžníka zakladá v zmysle § 8 ZKR takto zaistenej pohľadávke postavenie zabezpečenej pohľadávky a veriteľovi postavenie zabezpečeného veriteľa so všetkými ďalšími právami, ale aj povinnosťami, ktoré mu v zmysle ZKR v priebehu konkurzného konania prislúchajú (napr. možnosť uspokojenia svojej pohľadávky zo speňaženia majetku zapísaného do oddelenej podstaty zabezpečeného veriteľa, ako aj možnosť uložiť správcovi konkurznej podstaty pokyn vo veci speňažovania zabezpečovaného majetku).¹²⁰ Zároveň je potrebné zdôrazniť, že zabezpečená pohľadávka v rozsahu, v ktorom je krytá hodnotou predmetu zabezpečovacieho práva, je pohľadávkou, ktorá má v zmysle § 166c ZKR charakter oddĺžením nedotknutej pohľadávky. Príslušenstvo takejto pohľadávky sa však oddĺžením v rozsahu podľa § 166b ods. 1 písm. a), b) ZKR stáva naturálnou obligáciou, t. j. zabezpečený veriteľ vo vzťahu k takémuto zvyšku príslušenstva stráca právny nárok, zodpovedajúci možnosti vymoženía predmetného plnenia prostredníctvom orgánov verejnej moci aj proti vôli dlžníka.

Nedotknuté pohľadávky, medzi ktoré zaraďujeme aj zabezpečenú pohľadávkou, sú pohľadávky, ktorých sa oddĺženie netýka a ich vymáhateľnosť je zachovaná v celom rozsahu, pričom je právne irelevantné, či si veriteľ v konkurze pohľadávkou prihlási alebo nie. Súčasná právna úprava však umožňuje veriteľovi v konkurze prihlásiť si nedotknutú pohľadávkou prihláškou, čo má vplyv na plynutie premlčacej doby (v dôsledku podania prihlášky) a na možnosť pomerného uspokojenia z rozvrhu výťažku. Neprihlásenie pohľadávky prihláškou nemá za dôsledok jej nevymáhateľnosť. Pohľadávka je v plnom rozsahu vymáhateľná počas konkurzu a aj po zrušení konkurzu a rovnako aj počas konania o určenie splátkového kalendára a po jeho skončení (Ševčíková, 2018, s. 695). Pri oddĺžení splátkovým kalendárom sa oddĺžením nedotknuté pohľadávky podľa splátkového kalendára neplnia, správca je však pri príprave návrhu splátkového kalendára a posudzovaní možností jeho splnenia dlžníkom povinný zohľadniť aj plnenia oddĺžením nedotknutých pohľadávok.

¹¹⁹ Z judikatúry: „Vyhlásením konkurzu sa zo zákona exekučné konanie zastavuje a zrušuje exekučné záložné právo. Zriadené exekučné záložné právo na majetok patriaci do konkurzu nevytvára veriteľovi v konkurznom konaní postavenie zabezpečeného (oddeleného) veriteľa. Zriadenie exekučného záložného práva k nehnuteľnosti je inštitút exekučného konania, ktorým sa zabezpečuje peňažný nárok oprávneného. Tento inštitút nie je možné používať mimo exekučného konania a ide o procesný zabezpečovací inštitút. Nakoľko zastavenie exekúcie je jedným z osobitných dôvodov zániku exekučného záložného práva, vyhlásením konkurzu na majetok zanikajú účinky exekučného záložného práva a správca konkurznej podstaty nehnuteľnosť, na ktorú bolo zriadené exekučné záložné právo, speňaží. Veriteľ potom, ako jeho pohľadávka nebola uspokojená v rámci exekučného konania, nestáva sa oddeleným veriteľom v konkurznom konaní len na základe zriadenia exekučného záložného práva k nehnuteľnosti, lebo ide o procesný zabezpečovací inštitút, ktorý bol viazaný na exekúciu a jej zastavením zanikol.“ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 24.10.2013, sp. zn. 5Obdo/22/2012.

¹²⁰ K postaveniu zabezpečeného veriteľa bližšie pozri UŠIAKOVÁ, L. – DZIMKO, J. 2021. Právne postavenie zabezpečeného veriteľa v oddĺžení fyzickej osoby. In *Právne rozpravy on-screen 2 : sekcia súkromného práva : zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 13.11.2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2021, s. 202-212.

3 Zmluvná pokuta

Zmluvná pokuta je prostriedkom zabezpečenia záväzkov, ktorého účelom je donútiť dlžníka – osobu, ktorá sa zo zmluvy zaviazala k záväzku, ktorého obsahom je povinnosť niečo plniť, pod hrozbou majetkovej ujmy, aby svoj zmluvný záväzok riadne splnil. Zmluvná pokuta je frekventovaným spôsobom zabezpečenia záväzkov zmluvných strán, ktorý účastníci zmluvných vzťahov v zmluvách dojednávajú bez predchádzajúcej analýzy dôsledkov, ktoré dojednanie o zmluvnej pokute v ich vzájomnom právnom vzťahu v budúcnosti môže vyvolať.

Účelom zmluvnej pokuty je donútiť dlžníka pod hrozbou majetkovej sankcie k riadnemu splneniu záväzku. Zmluvná pokuta teda predovšetkým predstavuje hrozbu dlžníkovi, že pokiaľ nesplní svoju zmluvnú povinnosť, vznikne mu povinnosť poskytnúť pre tento prípad dojednané plnenie, t.j. pokutu. Dojednaná zmluvná pokuta má teda predovšetkým predchádzať porušeniu povinnosti (funkcia prevenčná) zo strany dlžníka, lebo ak bude zabezpečená povinnosť plnená, hlavná funkcia zmluvnej pokuty sa vyčerpá. Okrem toho zmluvná pokuta má aj funkciu reparačnú (uhradzovaciu), lebo jej zmyslom je tiež reparovať na strane veriteľa ujmu, ktorá mu vznikla v dôsledku porušenia povinnosti zo strany dlžníka. Zároveň však zmluvná pokuta môže zahŕňať aj ďalšie kompenzácie, ktoré majú povahu trestu (sankcie) pre toho, kto povinnosť porušil, pričom zmluvná pokuta je nezávislou od vzniku škody, predstavuje paušalizovanú náhradu škody.

V rámci oddĺženia fyzickej osoby je nárok na zaplatenie zmluvnej pokuty,¹²¹ ak povinnosť, ktorou bol založený, bola porušená v období pred kalendárnym mesiacom, v ktorom bol vyhlásený konkurz alebo bolo rozhodnuté o poskytnutí ochrany pred veriteľmi, v zmysle ZKR vylúčený z uspokojenia. Preto je potrebné konštatovať, že sa fyzická osoba stane platobne neschopnou,, zmluvná pokuta, na ktorej zaplatenie je povinná, neplní svoje základné funkcie zabezpečovacieho inštitútu, jej prevenčná a reparačná funkcia sa oslabuje.

Za normálnych okolností by mala zmluvná pokuta nútiť dlžníka plniť riadne a včas, pretože dlžník by si mal uvedomovať hroziacu sankciu, s čím by mal byť spojený aj výrazný motivačný prvok pre dlžníka a zároveň aj dlžníkova snaha vyhnúť sa sankcii materiálnej povahy. Uvedené je v prípade platobne neschopného dlžníka limitované, nakoľko zmluvná pokuta je vylúčená z uspokojenia, a teda bdely a právo znalý dlžník by si mal byť vedomý faktu, že tento ním dohodnutý zabezpečovací inštitút počnúc oddĺžením nevyvolá právne relevantné právne následky.

Na základe uvedených vyššie uvedených skutočností sa inštitút zmluvnej pokuty v súkromnoprávných vzťahov, v ktorých je v pozícii dlžníka fyzická osoba – nepodnikateľ, nejaví ako efektívny zabezpečovací inštitút, keďže v prípade platobnej neschopnosti nedokáže zabezpečiť riadne splnenie záväzku (pohľadávky).

¹²¹ Rovnako tiež iné súkromnoprávne a verejnoprávne peňažné sankcie.

4 Zmenka

Zmenka patrí k najstarším cenným papierom, pričom jej história siaha až do 12. storočia. V našom právnom poriadku poskytuje právnu úpravu zmienek zákon zmenkový a šekový č. 191/1950 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zmenka je cenným papierom, z ktorého vyplýva bezpodmienečný a nesporný peňažný záväzok vo forme príkazu alebo sľubu zaplatiť oprávnenej osobe určitú sumu na určitom mieste a v určitom čase. Zvláštnosťou zmenky je, že ide o abstraktný záväzok, ktorý je celkom nezávislý na iných právnych vzťahoch, je celkom irelevantné, z akých dôvodov bola zmenka vystavená. Ďalšou charakteristickou črtou zmenkového záväzku je tzv. zmenková prísnosť, a to čo do formy, práv a povinností aj ich uplatňovania. Zmenka je vždy prevoditeľná a obchodovateľná.¹²²

Zmenky plnili v minulosti funkciu úverových peňazí a funkciu operatívneho a nenáročného prostriedku pre presun peňazí na veľké vzdialenosti. Ich prvá funkcia sa stala aj jedným zo zdrojov dnešných papierových peňazí. V súčasnosti, okrem určitej funkcie peňazí úverových, sa uplatňujú predovšetkým ako prostriedok obchodného úveru. Funkcie zmenky sú teda predovšetkým úverové a platobné. Úverová funkcia spočíva v tom, že namiesto splatenia peňažného záväzku podpíše dlžník zmenku, ktorú na neho vystavil veriteľ. S úverovou funkciou súvisí aj funkcia zaistovacia, ktorá spočíva v ľahšom vymáhaní pohľadávky zmenkového veriteľa zaistené zmenkou. Platobná funkcia sa prejaví v tom, že dlžník môže svojmu veriteľovi platiť svoj peňažný záväzok tým, že na neho indosuje zmenku, ktorú získal ako zmenkový veriteľ. Zmenkový veriteľ má možnosť eskontovať banke a tým získať hotové peniaze (Grúň, 2001, s. 1046).

V uplynulom období zákonodarca v podstatnej miere v rámci vnútroštátnej právnej úpravy reguloval použitie zmenky osobitne v spotrebiteľských vzťahoch, a tým vytvoril vnútroštátne zákonné limity všeobecne uznávaných zásad zmenkového práva, vrátane limitov abstraktného charakteru zmenky, a to tak hmotnoprávnymi, ako aj procesnoprávnymi reguláciami.

Za osobitnú pozornosť stojí napr. zmena právnej úpravy v oblasti ochrany sporiteľov, kedy zákonodarca v spotrebiteľskom práve zásadným spôsobom zasiahol do povahy zmenky vyznačujúcej sa majoritne zásadami zmenkovej prísnosti vrátane abstraktnosti zmenky. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že s účinnosťou od 1. mája 2014 novela zákona o ochrane spotrebiteľa zákonom č. 250/2007 Z.z. úplne vylúčila zabezpečenie uspokojenia pohľadávky alebo splnenia záväzku zo spotrebiteľskej zmluvy zmenkou alebo šekom. Vystavenie zmenky alebo šeku spotrebiteľom za účelom zabezpečenia uspokojenia pohľadávky alebo splnenia záväzku po účinnosti tohto predpisu teda odporuje výslovnému ustanoveniu zákona a bolo by teda neplatným právnym úkonom podľa § 39 OZ. Limitácia abstraktnosti zmenky

¹²² Bližšie pozri: KUBINEC, M. – UŠIAKOVÁ, L. – ORVISKÝ, M. 2022. *Základy práva cenných papierov*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2022, s. 62-95.

v spotrebiteľskom práve sa teda dotýka zmeniek vystavených platne pred účinnosťou tohto zákona.¹²³

Limitáciou aplikácie zmenky na zabezpečenie záväzkového vzťahu je aj súčasná úprava oddĺženia. ZKR¹²⁴ vylučuje z uspokojenia aj pohľadávky zo zmenky, ktorú podpísal dlžník v období pred kalendárnym mesiacom, v ktorom bol vyhlásený konkurz alebo bolo rozhodnuté o poskytnutí ochrany pred veriteľmi. V dôvodovej správe k zákonu sa argumentuje tým, že v prípade zmenkových nárokov tu pravidelne (ko)existuje zabezpečená pohľadávka z kauzálneho vzťahu, ktorú si možno uplatniť prihláškou.¹²⁵ Zákon však takúto diferenciáciu pohľadávok zo zmeniek nepozná a nevymáhateľnosť má dosah na všetky pohľadávky zo zmeniek bez výnimky (Sojka, 2017, s. 678).

Po zavedení vyššie zmienenej legislatívnej úpravy aplikačná prax pristupovala k výkladu tohto ustanovenia tak, že pokiaľ pohľadávka vyplývala zo zmenky, bez ďalšieho sa takáto pohľadávka v konkurze, resp. v konaní o poskytnutí ochrany pred veriteľmi neuspokojovala. Uvedený postoj predovšetkým správcom však prekonal Okresný súd Žilina, ktorý stanovil, že nie každá pohľadávka, ktorá je zabezpečená zmenkou bude automaticky vylúčená z uspokojenia. Pokiaľ si veriteľ uplatní pohľadávku zo zmenky a tú aj náležite preukáže existenciou kauzálneho vzťahu¹²⁶ (napr. platne uzavretou zmluvou o pôžičke), správca je povinný takúto pohľadávku zahrnúť do návrhu splátkového kalendára.¹²⁷ Týmto výkladom sa oslabenie zmeniek vo väzbe na konkurz fyzickej osoby do istej miery limituje, keďže uspokojenie pohľadávky zo zmenky za splnenia vymedzených podmienok predpokladá.

Záver

Zavedením právnej úpravy „osobných bankrotov“ dostáva množstvo obyvateľstva nádej na nový začiatok bez dlhov. V príspevku sme sa venovali efektívnosti vybraných zabezpečovacích inštitútov vo vzťahu k oddĺženiu fyzickej osoby a ich spôsobilosti zabezpečiť vymoženie pohľadávky veriteľa.

Je zrejmé, že v kontexte legislatívnej aktivity zákonodarcu došlo k značnej limitácii účinkov zabezpečovacích inštitútov, ktoré sú spôsobilé zabezpečiť pohľadávku veriteľa v prípade platobnej neschopnosti dlžníka – fyzickej osoby a riešenia jeho platobnej neschopnosti prostredníctvom oddĺženia fyzickej osoby. Z nami analyzovaných inštitútov sa ako najefektívnejší zabezpečovací inštitút javí záložné právo, ktorému s osobitným zreteľom

¹²³ K problematike zákonnej limitácie abstraktnosti zmenky bližšie pozri napr. UŠIAKOVÁ, L. – KUBINEC, M. 2018. Zákonné limitácie princípu abstraktnosti zmenky. In *Porušenie zmluvných povinností v súkromnom práve a jeho následky*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2018, s. 181 – 191.

¹²⁴ § 166b ods. 1 písm. c) ZKR.

¹²⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 377/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a ktorým sa dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení zákona č. 8/2005 Z. z.

¹²⁶ K problematike existencie kauzálneho vzťahu pri zmenkách bližšie pozri napr. UŠIAKOVÁ, L. – KUBINEC, M. 2018. Zákonné limitácie princípu abstraktnosti zmenky. In *Porušenie zmluvných povinností v súkromnom práve a jeho následky*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2018, s. 181 – 191.

¹²⁷ Uznesenie Okresného súdu Žilina zo dňa 05.06.2019, sp. zn. 8OdS/3/2017.

na jeho vecnoprávny charakter zákonodarca v oddĺžení fyzickej osoby deklaroval osobitné postavenie a s tým aj osobitné postavenie pre veriteľa, ktorý má svoju pohľadávku zabezpečenú záložným právom.

Máme za to, že donedávna veľmi časté a frekventované zabezpečovacie inštitúty akými sú zmluvná pokuta a zmenka stratili svoje opodstatnenie vo vzťahu k dlžníkom – fyzickým osobám pre prípad ich platobnej neschopnosti, keďže v prípade ich platobnej neschopnosti nie sú spôsobilé pohľadávky veriteľa zabezpečiť, resp. zlepšiť postavenie veriteľa pri uplatňovaní jeho pohľadávky.

Na základe vyššie uvedeného je opodstatnené poukázať na skutočnosť, že právna úprava oddĺženia fyzických osôb podľa štvrtej časti ZKR je vo vymedzených súvislostiach najmä prodlžníckou právnou úpravou na úkor práv veriteľa. Veriteľovi tak naďalej nezostáva nič iné len dôkladne preverovať bonitu fyzickej osoby, s ktorou sa ako s dlžníkom rozhodne vstúpiť do záväzkového vzťahu.

Zoznam bibliografických odkazov

CIRÁK, J. – GANDŽALOVÁ, D. – CIRÁK, M. 2015. *Základy zmenkového práva*. Bratislava : C.H. Beck, 2019, ISBN 978-80-89603-71-8, 152 s.

DURAČINSKÁ, J. 2019. Oddĺženie. In *Hospodárske právo 2*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-571-0090-4, s. 175-212.

ĎURICA, M. 2017. Osobné bankroty. In *Bulletin slovenskej advokácie*. ISSN 1335-1079, 2017, roč. 23, č. 4, s. 30-53.

ĎURICA, M. 2021. *Zákon o konkurze a reštrukturalizácii. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-846-7, s. 1496.

FEKETE, I. 2015. *Občiansky zákonník – 3. zväzok (Dedenie, Záväzkové právo – všeobecná časť). Veľký komentár*. Bratislava : EUROKÓDEX, 2015, ISBN 978-80-8155-041-6, 932 s.

GRÚŇ, L. 2001. Zmenka a šek v právnej úprave. In *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, 2001, roč. 53, č. 10, s. 1046-1053.

KUBINEC, M. – UŠIAKOVÁ, L. – ORVISKÝ, M. 2022. *Základy práva cenných papierov*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2022, ISBN 978-80-557-1954-2, 165 s.

KUBINEC, M. 2005. Oddĺženie dlžníka – fyzickej osoby v rámci konkurzu: súčasná a budúca právna úprava. In *Obchodné právo : odborný časopis pre podnikateľov, právnikov a špecialistov*. ISSN 1335-6674, 2005, roč. 6, č. 10, s. 37.

LAZAR, J. a kol. 2014. *Občianske právo hmotné 2. Záväzkové právo. Právo duševného vlastníctva*. Bratislava : IURIS LIBRI, 2014, ISBN 978-80-89635-08-5, 573 s.

NÉMETHOVÁ, M. 2001. Výkon záložného práva. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii. Roč. 5*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2001, ISBN 80-8055-508-7, s. 132-138.

NÉMETHOVÁ, N. 2018. Nárok na zmluvnú pokutu. In *Interpolis '18 : zborník vedeckých prác, 15. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie, Banská Bystrica, 15. novembra 2018*.

Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, ISBN 978-80-557-1536-0, s. 228-233.

NÉMETHOVÁ, N. 2019. Zmluvná pokuta de lege ferenda. In *Banskobystrické zámocké dni práva : zborník z 4. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie na tému "Strategické determinanty kreovania právnych noriem", Vígláš, 22. - 23. november 2018. Sekcia súkromného práva "Rekodifikácia obligáčného práva v Slovenskej republike"*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, ISBN 978-80-557-1555-1, s. 109-122.

SOJKA, P. 2017. Oddĺženie podľa nových pravidiel. In *Justičná revue*. ISSN 1335-6461, 2017, roč. 69, č. 5, s. 669-690.

ŠEVČIKOVÁ, A. 2018. K oddĺženiu fyzických osôb podľa štvrtej časti ZKR. In *Košické dni súkromného práva II.: Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8129-088-6, s. 691-701.

ŠTEVČEK, M. – DULAK, A. – BAJÁNKOVÁ, J. – FEČÍK, M. – SEDLAČKO, F. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2019. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-770-5, 1754 s.

ŠTEVČEK, M. – DULAK, A. – BAJÁNKOVÁ, J. – FEČÍK, M. – SEDLAČKO, F. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2019. *Občiansky zákonník II. § 451 – 880. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-770-5, 1578 s.

UŠIAKOVÁ, L. – DZIMKO, J. 2021. Právne postavenie zabezpečeného veriteľa v oddĺžení fyzickej osoby. In *Právne rozpravy on-screen 2 : sekcia súkromného práva : zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 13.11.2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2021, ISBN 978-80-557-1867-5, s. 202-212.

UŠIAKOVÁ, L. – KUBINEC, M. 2018. Zákonné limitácie princípu abstraktnosti zmenky. In *Porušenie zmluvných povinností v súkromnom práve a jeho následky*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2018, ISBN 978-80-568-0105-5, s. 181-191.

**NEČINNOSŤ MALÝCH OBCÍ NA ÚZEMÍ PREŠOVSKÉHO
SAMOSPRÁVNEHO KRAJA PRI ODPOVEDANÍ NA ŽIADOSŤ
O SPRÍSTUPNENIE INFORMÁCIÍ PODĽA ZÁKONA č. 211/2000 Z. z.
O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM A O ZMENE
A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV¹²⁸**

**INACTIVITY OF SMALL MUNICIPALITIES IN THE TERRITORY OF
THE PREŠOV SELF-GOVERNING REGION WHEN RESPONDING TO
A REQUEST TO MAKE INFORMATION AVAILABLE PURSUANT TO
ACT no. 211/2000 Coll. ON FREE ACCESS TO INFORMATION AND ON
AMENDMENTS TO CERTAIN LAWS**

Patrik Fajak*

ABSTRAKT

Prijatím zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov vznikla štátnym orgánom, obciam, vyšším územným celkom, fyzickým a právnickým osobám (ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy) povinnosť zverejňovať spomínaným zákonom vymedzené informácie a sprístupniť informácie na základe žiadosti o sprístupnenie informácií. Povinné osoby, ktorým zo zákona vyplýva povinnosť odpovedať na žiadosti o sprístupnenie informácií však v niektorých prípadoch neodpovedajú a využívajú fikciu negatívneho rozhodnutia, čiže neodpovedaním na spomínanú žiadosť sa finguje zamietavé stanovisko k žiadosti. Príspevok sa zaoberá nečinnosťou malých obcí v Prešovskom samosprávnom kraji pri odpovedaní na žiadosť o sprístupnenie informácií.

Kľúčové slová: obec, nečinnosť, infožiadosť

Úvod

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) ustanovil obciam povinnosť zverejňovať a sprístupňovať informácie vymedzené v §3 ods. 2 tohto zákona. Nezverejnením alebo nesprístupneným informácií, ktoré sú vymedzené v spomínanom §3 ods. 2 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, dochádza k nečinnosti danej obce. Nečinnosť nami vybraných obcí v spomínanej oblasti sme sledovali prostredníctvom vedecko-výskumnej činnosti v rámci projektu, na základe ktorého príspevok vznikol. Výsledky vedecko-výskumnej činnosti sú obsiahnuté v záverečnej kapitole tohto príspevku.

¹²⁸ Príspevok je spracovaný za podpory grantovej agentúry ako výstup z riešenia výskumného projektu VVGS 2021-1993 „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike – vybrané problémy malých obcí“.

* Patrik Fajak, Mgr., interný doktorand, Katedra verejnoprávných disciplín Fakulta verejnej správy Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, patrik.fajak@student.upjs.sk

Nečinnosť orgánov verejnej správy je jav spoločensky aj právne neprijateľný, pretože pri ňom dochádza k znižovaniu dôveryhodnosti občanov štátu v jeho orgány. Jedným z orgánom verejnej správy je obec, ktorá predstavuje základný kameň územnej samosprávy. Pri nečinnosti obce tak dochádza k porušovaniu platného právneho poriadku, čo je stav neprípustný v demokratickom a právnom štáte. Nečinnosť v súvislosti s orgánmi verejnej správy je možné v najjednoduchšej forme definovať ako stav, v ktorom orgán verejnej správy nekoná alebo je pasívny v prípade ak konať má, respektíve má byť aktívny. **J. Baricová** vo svojom diele „*Správny súdny poriadok. Komentár*“, definuje nečinnosť orgánov verejnej správy ako situáciu, keď orgán verejnej správy nekoná v prípade, ak mu to zákon prikazuje, rovnako v prípadoch, keď zákon orgánu verejnej správy prikazuje uskutočňovať procesné úkony a vo veci rozhodovať (2018).

Cieľom príspevku je poukázať na nečinnosť malých obcí do 200 obyvateľov na území Prešovského samosprávneho kraja pri odpovedaní na žiadosti o sprístupnenie informácií (ďalej len „žiadost“) a následne vymedziť návrhy riešenia spomínaného problému zo strany žiadateľa ale aj poskytovateľa informácií, ktoré majú byť povinne zverejnené a sprístupnené.

1 Povinné zverejňovanie a sprístupňovanie informácií

Právny základ povinného zverejňovania a sprístupňovania informácií má právny základ v zákone č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej Republiky (ďalej len „Ústava SR“). Čl. 26 ods. 1¹²⁹ Ústavy SR zaručuje právo na informácie a čl. 26 ods. 5 Ústavy SR ustanovuje povinnosť orgánom verejnej moci primeraným spôsobom poskytnúť informácie o ich činnosti v štátnom jazyku.¹³⁰

O. Dostál, D. Sloboda a I. Kohn vo svojom diele „*Uplatňovanie práva na dobrú správu vecí verejných v samospráve*“ upriamujú pozornosť na princípy a zásady dobrej verejnej správy, ktoré sú obsiahnuté v Ústave SR a rovnako v osobitných právnych predpisoch. Jedným zo spomínaných princípov je aj princíp informovania verejnosti, s ktorým súvisí aj právo na informácie a povinnosť štátnych orgánov poskytovať informácie svojim občanom (2013).

Bližšia právna úprava zverejňovania a sprístupňovania je upravená v zákone o slobodnom prístupe k informáciám, ktorého predmetom úpravy sú podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám v §2 definuje povinné osoby, ktoré sú povinné sprístupňovať informácie na základe tohto zákona. Povinnými osobami teda sú:

- štátne orgány,
- obce,
- vyššie územné celky,

¹²⁹ Čl. 26 ods.1 rovnako zaručuje aj slobodu prejavu

¹³⁰ Podmienky a spôsob vykonania ustanovuje zákon č.211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov

- právnické a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach právnických alebo fyzických osôb v oblasti verejnej správy, iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti,
- právnické osoby zriadené zákonom,
- právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona¹³¹,
- právnické osoby založené povinnými osobami¹³² a zdravotné poisťovne,
- právnické a fyzické osoby, ktorým zákon¹³³ stanovuje povinnosť sprístupňovať informácie.

Na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii má na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám každý. Povinné osoby na základe §2 ods.3 tohto zákona povinné majú povinnosť sprístupniť informácie iba v oblasti:

- hospodárenia s verejnými prostriedkami,
- nakladania s majetkom štátu, obce alebo vyššieho územného celku,
- životného prostredia podľa osobitného predpisu¹³⁴,
- úloh alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia,
- obsahu, činnostiach a plnení vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.

Informácie je povinná osoba povinná sprístupniť bez preukázania akéhokoľvek dôvodu a záujmu, pre ktorý sa informácie požadujú.

Povinné osoby na základe §2 ods.1 a 2 tohto zákona sú povinné sprístupniť tieto informácie:

- spôsob zriadenia povinnej osoby, jej právomoci a kompetencie a popis organizačnej štruktúry, miesto, čas a spôsob, akým možno získavať informácie; informácie o tom, kde možno podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie,
- miesto, lehota a spôsob podania opravného prostriedku a možnosti súdneho preskúmania rozhodnutia povinnej osoby vrátane výslovného uvedenia požiadaviek, ktoré musia byť splnené,
- postup, ktorý musí povinná osoba dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní, vrátane príslušných lehôt, ktoré je nutné dodržať,
- prehľad predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje alebo ktoré upravujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb vo vzťahu k povinnej osobe,

¹³¹ Zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 584/2005 Z. z. a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹³² Štátnymi orgánmi, obcami, vyššími územnými celkami, právnickými a fyzickými osobami, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach právnických alebo fyzických osôb v oblasti verejnej správy, iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti

¹³³ Napríklad zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 149/1975 Zb. o archívniectve v znení neskorších predpisov.

¹³⁴ Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí

- sadzobník správnych poplatkov¹³⁵, ktoré povinná osoba vyberá za správne úkony, a sadzobník úhrad za sprístupňovanie informácií.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám predpokladá aj obmedzenia prístupu k informáciám. Obmedziť slobodný prístup k informáciám je možné len v prípade ak sa na požadované informácie vzťahuje:

- ochrana utajovaných skutočností,
- ochrana osobnosti a osobných údajov,
- ochrana obchodného tajomstva,
- ďalšie obmedzenia upravené v §11 tohto zákona.

2 Žiadosť o sprístupnenie informácií

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám v §14 ods.1 umožňuje podanie žiadosti týmito spôsobmi:

- písomne,
- ústne,
- faxom,
- elektronickou poštou,
- iným technicky vykonateľným spôsobom.

Je teda možné povedať, že spomínaný zákon ponúka široké spektrum spôsobov, ktorými môžu fyzické a právnické osoby podávať žiadosť. V rámci riešenia nášho projektu sme si zvolili podanie žiadosti prostredníctvom elektronickej pošty.

Žiadosť má však predpísané náležitosti, ktoré musí obsahovať, aby sa povinný orgán žiadosťou začal zaoberať:

- musí byť zrejmé, ktorej povinnej osobe je žiadosť adresovaná,
- meno a priezvisko žiadateľa/názov alebo obchodné meno žiadateľa,
- adresa pobytu žiadateľa/sídlo žiadateľa,
- aké informácie žiadateľ požaduje sprístupniť,
- spôsob, akým žiadateľ navrhuje sprístupnenie požadovaných informácií.

V prípade, ak žiadosť nebude obsahovať vyššie spomenuté náležitosti, povinná osoba bezodkladne vyzve žiadateľa, aby neúplnú žiadosť doplnil a určí lehotu na doplnenie žiadosti, ktorá nemôže byť kratšia ako 7 dní. Rovnako, povinná osoba poučí žiadateľa akým spôsobom je potrebné žiadosť doplniť. V prípade ak žiadateľ v stanovenej lehote a po poučení povinnej osoby žiadosť nedoplní, povinná osoba takúto neúplnú žiadosť odloží. V prípade, ak žiadateľ neúplnú žiadosť doplní, respektíve žiadosť je úplná, sa žiadosť považuje za podanú dňom oznámenia žiadosti povinnej osobe, ktorá je príslušná v danej veci konať. Povinná osoba písomne potvrdí žiadateľovi podanie žiadosti a oznámi mu taktiež predpokladanú výšku

¹³⁵ Na základe zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

úhrady za sprístupnenie požadovaných informácií (§14 ods.2, 3, 4 a 5 zákona o slobodnom prístupe k informáciám).

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám v §15 predpokladá aj inštitút postúpenia žiadosti. Povinná osoba, ktorej je žiadosť adresovaná, ale ktorá nedisponuje požadovanými informáciami postúpi žiadosť do 5 pracovných dní povinnej osobe, ktorá disponuje požadovanými informáciami. Postúpenie žiadosti je oznámené bezodkladne žiadateľovi. Lehota na vybavenie žiadosti, tak začína plynúť dňom, v ktorý povinná osoba obdržala postúpenú žiadosť. V prípade, ak povinná osoba nemá vedomosť, ktorá povinná osoba môže disponovať požadovanými informáciami, žiadosť, ktorú nevie postúpiť odmietne rozhodnutím podľa §18 tohto zákona.

Informácie požadované v žiadosti sú v zmysle §16 sprístupňované povinnou osobou najmä:

- ústne,
- nahliadnutím do spisu s možnosťou vyhotoviť odpis alebo výpis,
- odkopírovaním informácií na technický nosič dát,
- sprístupnením kópií predlôh s požadovanými informáciami,
- telefonicky,
- faxom,
- poštou,
- elektronickou poštou.

„Povinná osoba umožní každému bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu nahliadnuť, robiť si výpisy alebo odpisy alebo kópie zo spisov a z dokumentácie“ (§16 ods.9 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Nevidiacim a slabozrakým je v zmysle zákona umožnené sprístupniť informácie zväčšeným typom písma a Braillovým písmom. Žiadateľ so spomínaným obmedzením je povinný predložiť povinnej osobe preukaz totožnosti a preukázať svoje znevýhodnenie. V prípade ak je žiadateľom osoba so sluchovým znevýhodnením, uvedie spôsob, akým jej informácie budú sprístupnené. Ak je žiadateľom občan Slovenskej republiky, ktorý je príslušníkom národnostnej menšiny a má osobitným zákonom¹³⁶ priznané právo používať jazyk národnostnej menšiny obec vymedzená osobitným zákonom¹³⁷ sprístupní informácie v jazyku národnostnej menšiny, len v prípade pokiaľ je to možné.

V zmysle §17 zákona o slobodnom prístupe k informáciám je povinná osoba povinná sprístupniť informácie požadované v žiadosti bez zbytočného odkladu, však najneskôr do 8 dní od podania žiadosti, respektíve od dňa, v ktorý boli odstránené nedostatky žiadosti. Povinnej osobe je umožnené predĺžiť lehotu o 8 pracovných dní z dôvodu závažných dôvodov:

- ak je povinná osoba vybavujúca žiadosť nútená vyhľadávať a zberať informácie požadované v žiadosti na mieste, ktoré sa líši od miesta jej sídla,

¹³⁶ Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín

¹³⁷ Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín

- ak povinná osoba vykonáva vyhľadávanie a zber väčšieho množstva oddelených a odlišných informácií, ktoré žiadateľ požaduje v žiadosti,
- ak sa vyskytnú preukázateľné technické problémy pri vyhľadávaní a zbere informácií požadovaných v žiadosti, ktoré znemožňujú sprístupnenie informácií v riadnej lehote, ale predpokladá sa, že je ich možné odstrániť v predĺženej lehote.
- Predĺženie lehoty povinná osoba oznámi žiadateľovi najneskôr do uplynutia riadnej lehoty, rovnako informuje žiadateľa o dôvodoch predĺženia lehoty.

Ak povinná osoba žiadosť vybaví v stanovenej lehote a v rozsahu a spôsobom, ktorý je stanovený v §16 tohto zákona vykoná rozhodnutie zápisom v spise. Voči takému rozhodnutiu nie sú prípustné žiadne opravné prostriedky. Ak povinná osoba žiadosti nevyhoví ako celku alebo len časti žiadosti, je povinná v stanovenej lehote¹³⁸ vydať rozhodnutie. V prípade, že povinná osoba nesprístupní požadované informácie v stanovenej lehote¹³⁹, nevydá rozhodnutie ani nepostúpi žiadosť inej povinnej osobe, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmieta sprístupnenie požadovaných informácií¹⁴⁰. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade predpokladá tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti.

Ak orgán verejnej správy nevydá rozhodnutie v zákonom stanovenej lehote, teda je nečinný pri vydávaní rozhodnutia, v zákonom stanovených prípadoch sa finguje, že takéto rozhodnutie vydané bolo. Na základe toho aké rozhodnutie sa predpokladá rozlišujeme fikciu pozitívneho rozhodnutia a fikciu negatívneho rozhodnutia (Vrabko a kol. 2012).

Pri fikcii pozitívneho rozhodnutia sa za podmienky, že orgán verejnej správy nerozhodol v zákonom stanovenej lehote predpokladá, že návrhu bolo v plnom rozsahu vyhovené. Teda uplynutím lehoty na vydanie individuálneho správneho aktu sa navrhovateľovi bez jeho intervencie priznajú tie práva a povinnosti, ktoré by mu boli priznané, ak by bolo jeho návrhu v plnom rozsahu vyhovené (Frumarová 2012). **P. Škultéty** vyjadruje názor, že fikcia pozitívneho rozhodnutia je pre fyzické a právnické osoby veľmi výhodný prostriedok ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy. Na druhej strane však pri uplatnení fikcie pozitívneho rozhodnutia dochádza k nebezpečenstvu vytvorenia takého právneho stavu, ktorý bude v rozpore s kogentnými právnymi normami a nebude v súlade so spoločenským záujmom (2005).

Fikcia negatívneho rozhodnutia, ako už vyplýva z názvu, je presným opakom fikcie pozitívneho rozhodnutia. V prípade ak orgán verejnej správy v lehote určenej zákonom nerozhodol, sa finguje, že orgán verejnej správy rozhodol v neprospech navrhovateľa, respektíve jeho návrhu vyhovené nebolo.

Z dikcie zákona o slobodnom prístupe k informáciám je možné proti rozhodnutiu povinnej osoby o nesprístupnení požadovaných informácií podať odvolanie. Odvolanie je možné podať do 15 dní od doručenia rozhodnutia alebo po uplynutí lehoty na vybavenie žiadosti. Odvolanie sa v tomto prípade podáva tej povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala,

¹³⁸ Lehota 8 dní od podania žiadosti, respektíve od odstránenia nedostatkov žiadosti alebo lehota predĺžená o 8 pracovných dní v prípade závažných dôvodov stanovených v §17 zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

¹³⁹ Rovnako ako v pozn. 11.

¹⁴⁰ Nastáva teda fikcia rozhodnutia.

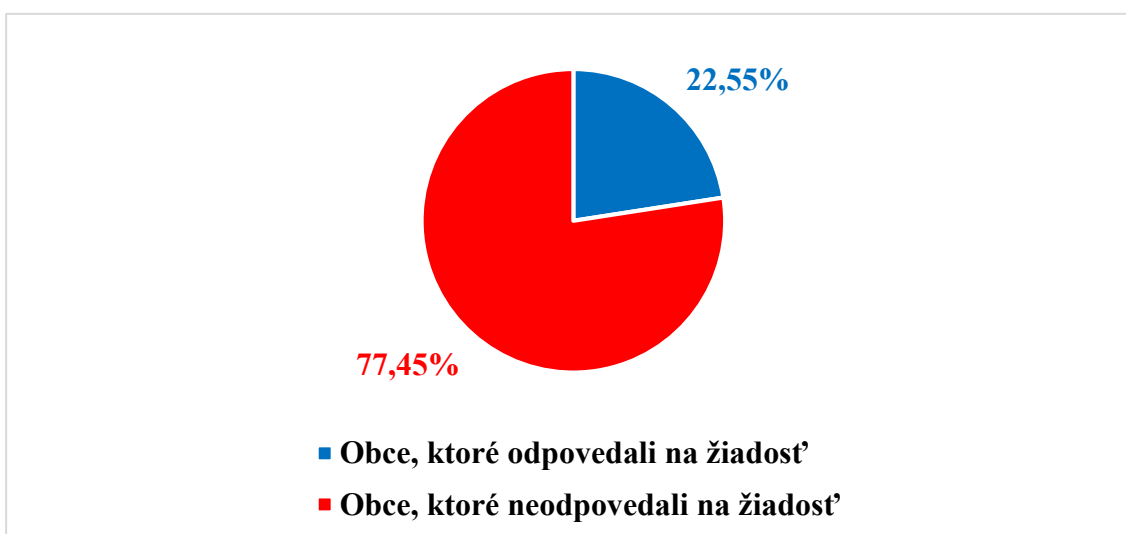
respektíve rozhodnutie vydať mala. O odvolaní rozhoduje priamy nadriadený osoby, ktorá rozhodla, respektíve rozhodnúť mala. V prípade, že odvolanie smeruje obecnému úradu/mestskému úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce/primátor mesta. Odvolací orgán je povinný rozhodnúť do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v stanovenej lehote o odvolaní nerozhodne, predpokladá sa, že odvolanie rozhodnutím zamietol a teda potvrdil napadnuté rozhodnutie. Za deň doručenia rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí 15 dňovej lehoty na rozhodnutie o odvolaní.

3 Výsledky výskumnej činnosti a odporúčania

V rámci riešenia projektu sme sa venovali aj výskumu, ktorý bol zameraný na zistenie poplatkov za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Prvotnou fázou získavania spomínanej informácie bola analýza Všeobecne záväzných nariadení, ktoré mali obce zverejnené na svojom webovom sídle. V danej časti výskumu sme však narazili na problém, že väčšina sledovaných obcí nemala zriadené webové sídlo, alebo na webovom sídle nemali všeobecne záväzné nariadenia zverejnené. Z tohto dôvodu sme sa rozhodli informácie získavať prostredníctvom žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Žiadosť sme poslali 102 nami sledovaným obciam. Žiadosť sme obciam posielali elektronicky na oficiálnu emailovú adresu obce a obce mali možnosť odpovedať taktiež elektronicky na oficiálnu emailovú adresu jedného z riešiteľov kolektívu alebo zaslaním v tlačenej podobe na adresu Fakulty verejnej správy. V žiadosti sme žiadali o poskytnutie dvoch informácií:

- výšku poplatku za komunálny odpad na osobu a kalendárny deň podľa § 77 ods. 2, pís. a) zákona č.582/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov,
- výšku poplatku za drobný stavebný odpad bez obsahu škodlivín podľa § 77 ods. 2, pís. a), b), c) zákona č.582/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Graf č.1 Odpovede na žiadosť o poskytnutie informácií



Zdroj: Vlastné spracovanie

Z grafu č.1 je zrejme, že na žiadosť nám odpovedalo 23 obcí, čo predstavuje 22,55% zo všetkých obcí, ktorým bola žiadosť poslaná. Obce, ktoré si splnili zákonom o slobodnom prístupe k informáciám stanovenú povinnosť a odpovedali na žiadosť: Vladiča, Šemetkovce, Soboš, Dlhoňa, Vyšná pisaná, Malá Poľana, Vyšná Jablonka, Livov, Roškovce, Dúbrava, Krajná Porúbka, Vyšný Komárnik, Zlatník, Sopkovce, Malá Franková, Giglovce, Vyšná Jedľová, Breznička, Tovarnianska Polianka, Piskorovce, Topoľa, Cigla a Vojtovce.

Je teda možné konštatovať, že 77,45 % obcí bolo nečinných, čo je v právnom a demokratickom štáte neprípustné. Voči nečinnosti obcí sme podali odvolanie, ktoré smerovalo konkrétnym obecným úradom, keďže informácie sme žiadali od obecných úradov. Odvolanie sme poslali 79 obecným úradom, ktoré nám neposlali odpoveď na žiadosť do zákonom o slobodnom prístupe k informáciám stanovenej lehoty¹⁴¹. Z dikcie zákona o slobodnom prístupe k informáciám¹⁴² vyplýva, že o odvolaní, ktoré smeruje voči obecnému úradu rozhoduje starosta obce. V zákonom o slobodnom prístupe k informáciám stanovenej lehote 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou, nám ani v jednom prípade nebolo doručené rozhodnutie o odvolaní.

V prípade malých obcí nastáva však problém, že o vyššie spomínanom odvolaní rozhoduje tá istá osoba, ktorá rozhodla v prvom stupni. Teda o žiadosti rozhodol, respektíve nerozhodol starosta obce a odvolací orgán je rovnako zákonom o slobodnom prístupe k informáciám stanovený starosta obce. Problém nastáva najmä z dôvodu že malé obce do 200 obyvateľov častokrát nemajú administratívnych pracovníkov na obecnom úrade, teda celú administratívnu agendu vykonáva starosta obce. Z tohto dôvodu tu nastáva situácia že starosta obce rozhoduje na oboch stupňoch, čo je taktiež v právnom a demokratickom štáte nechcená situácia. Avšak je potrebné povedať, že táto situácia je len veľmi ťažko riešiteľná, pretože pri územnej samospráve nejedná o hierarchiu, ako tomu je v štátnej správe. Právny poriadok Slovenskej republiky totiž nerozdeľuje obce na malé a veľké, respektíve všetky obce¹⁴³ bez ohľadu na počet obyvateľov majú rovnaké povinnosti v oblasti samosprávy aj štátnej správy. Jedným sa javí aj prenesenie kompetencie rozhodovania o odvolaní pri žiadostiach na obecné zastupiteľstvo, keďže obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán, ktorý rozhoduje v zbore, avšak tu nastáva problém, že obecné zastupiteľstvo by bolo zahľtené agendou odvolaní.

V prípade, že je starosta obce naďalej nečinný je možné voči nečinnosti orgánov verejnej správy, kde bezpochyby patrí aj obec a jej orgány, podať sťažnosť. Podľa čl.27 ods.1 Ústavy SR má každý právo obrátiť sa na štátne orgány a orgány územnej samosprávy vo veciach verejného alebo iného spoločenského záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Všeobecným právnym predpisom, ktorý upravuje podávanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania sťažností v podmienkach Slovenskej republiky je zákon č.9/2010 Z. z. o sťažnostiach (ďalej len „zákon o sťažnostiach“). Zákon o sťažnostiach definuje sťažnosť ako „podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo

¹⁴¹ Žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 tohto zákona.

¹⁴² Konkrétne § 19 ods. 2 a 3 tohto zákona.

¹⁴³ Napríklad obec Prikra, ktorá má 12 obyvateľov ale aj obec Smižany, ktorá má takmer 9000 obyvateľov.

nečinnosťou orgánu verejnej správy“ a „podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy“ (§3 ods.1a,b zákona č.9/2010 Z. z. o sťažnostiach). Rovnako v prípade pretrvávajúcej nečinnosti môže prokurátor v zmysle §28 ods.1 zákona č.153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“) oprávnení podať orgánu verejnej správy upozornenie za účelom odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo v jeho postupe pri vydávaní správnych aktov alebo jeho nečinnosťou. Prokurátor je oprávnený podať upozornenie prokurátora na základe vlastnej iniciatívy, podnetu fyzickej alebo právnickej osoby.

V praxi však môže nastať situácia, kedy obec, respektíve jej starosta, zostane naďalej nečinný aj po podaní sťažnosti a rovnako po upozornení prokurátora. V tomto prípade je možné podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy (ďalej len „žaloba“), ktorá patrí medzi súdne prostriedky ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy. V zmysle §242 zákona č.162/2015 Z. z. (ďalej len „správny súdny poriadok“) sa žalobca môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní (v danom prípade je žalobcom fyzická alebo právnická osoba) a odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy, ktoré spočíva v nezačatí administratívneho konania (žalobcom je prokurátor). Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný (§243 správneho súdneho poriadku). Žalobcami v tomto prípade môže byť fyzická alebo právnická osoba, prokurátor a zainteresovaná verejnosť. Fyzická alebo právnická osoba môže byť žalobcom len v prípade, ak neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet na prokuratúre. Prokurátor môže podať žalobu v prípade, ak orgán verejnej správy je nečinný aj po upozornení prokurátora. Žaloba tak predstavuje poslednú dištanciu, ako sa môže občan domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy, v našom prípade orgánu územnej samosprávy.

Je potrebné povedať, že určite nie je v záujme občanov, ani obcí, aby boli voči obci a jej orgánom použité vyššie spomínané právne nástroje ochrany občana pred nečinnosťou orgánu verejnej správy. Podľa nášho názoru je potrebné aby obce odpovedali na žiadosti, nie len z dôvodu, že im to zákon explicitne prikazuje, ale aj z dôvodu, že občania majú Ústavou SR garantované právo na slobodný prístup k informáciám. Rovnako vedecko-výskumným pracovníkom informácie, ktoré sú získane zo žiadosti poskytujú dôležité údaje, ktoré využívajú aj pri zlepšovaní fungovania územnej samosprávy. Obce a starostovia obcí tak môžu získať cenné skúsenosti prostredníctvom komunikácie s riešiteľmi projektov a inými vedecko-výskumnými pracovníkmi, ktoré sa v rámci projektov uskutočňujú. V neposlednom rade môžu obce prostredníctvom výskumov upozorniť na problémy, ktoré ich obec sužujú a dostať ich do povedomia akademickej obce a následne prostredníctvom výstupov z projektov a publikácií aj do povedomia celospoločenského. Považujeme za nevyhnutné, aby sa o problémoch malých obcí diskutovalo aj na akademickej pôde a obzvlášť na pôde Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, keďže jedným zo zameraní vedecko-výskumnej činnosti členov fakulty je práve územná samospráva.

Záver

Nečinnosť orgánov verejnej správy bezpochyby patrí k javom v demokratickom a právnom štáte neprípustným. O to viac keď sa jedná o orgán územnej samosprávy, ktorý je priamo volený jeho obyvateľmi. V príspevku sme sa zamerali na nečinnosť obcí pri odpovedaní na žiadosti o poskytnutie informácií. Ako už bolo vyššie spomenuté žiadosti sme posielali prostredníctvom elektronickej pošty 102 obciam v Prešovskom samosprávnom kraji, ktoré majú do 200 obyvateľov. Odpoveď nám poslalo len 23 obcí, čo predstavuje 22,55% zo všetkých obcí, ktorým sme žiadosť poslali. Je teda možné konštatovať že viac ako $\frac{3}{4}$ nami sledovaných obcí bolo nečinných.

Na nečinnosť nami sledovaných malých obcí je potrebné pozrieť sa aj zo strany sledovaných obcí. Nami sledované obce majú do 200 obyvateľov a vykonávajú rovnaké kompetencie v oblasti samosprávy aj preneseného výkonu štátnej správy ako obce ktoré majú niekoľkonásobne viac obyvateľov. V malých obciach častokrát absentuje administratívny aparát a všetky administratívne úlohy vykonáva starosta sám¹⁴⁴, čo je v nepomere k obciam, kde administratívny aparát neabsentuje, dokonca administratívne úlohy vykonáva viacero pracovníkov. Taktiež je potrebné podotknúť, že v malých obciach sú úradné hodiny obecného úradu len niekoľko hodín týždenne. Preto je potrebné pozrieť sa na daný problém komplexne, nie len z strany nespokojného žiadateľa o poskytnutie informácií ale aj zo strany starostu malej obce.

Je však veľmi zložitý nájsť také riešenie daného problému, ktoré bude prijateľné pre žiadateľov aj orgány malých obcí. Ako riešenie sa môže javiť postúpenie vyššie v článku spomenutého odvolania obecnému zastupiteľstvu obce. Tu však nastáva problém, akým spôsobom bude obecné zastupiteľstvo rozhodovať o odvolaní, bude rozhodovať uznesením alebo iným spôsobom? Vytvorí zo svojich členov špeciálnu komisiu, ktorá by rozhodovala o spomínaných odvolaniach? Bude možné zvolať obecné zastupiteľstvo v každom prípade, ktorý sa bude týkať rozhodovania o odvolaní? Nie je tajomstvom, že poslanci obecných zastupiteľstiev síce majú trvalý pobyt v obci, avšak reálne bývajú v inej obci.

Napriek všetkým vyššie spomenutým argumentom je však na záver potrebné povedať, že nečinnosť nami sledovaných obcí je javom v spoločnosti netolerovateľný a zároveň nie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Rovnako, ako si žiadatelia splnia zákonom stanovené povinnosti pri podávaní žiadosti, je potrebné, aby si aj obce a ich orgány splnili zákonom stanovené povinnosti a odpovedali na obdržané žiadosti.

Zoznam bibliografických odkazov

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

DOSTÁL, O., SLOBODA, D. a KOHN, I. 2013. Uplatňovanie práva na dobrú správu vecí verejných v samospráve (štúdia). Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.

¹⁴⁴ Častokrát je starosta malej obce zamestnaný len na skrátený pracovný pomer.

FRUMAROVÁ, K., 2012. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges. ISBN 978-80-87576-22-9.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2005. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. ISBN 80-7160-205-1.

VRABKO, M. a kol. 2012. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-896030-3-9.

Zákon č.153/2001 Z. z. o prokuratúre

Zákon č.162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín

Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

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

Zákon č.9/2010 Z. z. o sťažnostiach

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov

PROBLEMATIKA MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE VO VYBRANÝCH OBCIACH PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA¹⁴⁵

ISSUES OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SELECTED MUNICIPALITIES OF THE PREŠOV SELF-GOVERNING REGION

Viktória Ferková* - Andrea Košíková*

ABSTRAKT

Štruktúra miestnej územnej samosprávy v Slovenskej republike poukazuje na disparity medzi obcami, ktoré spočívajú v ich rozdielnych veľkostných kategóriách, pričom bez ohľadu na veľkosť obce a počet obyvateľov v obci disponujú rovnakými kompetenciami. Právo obce na samosprávu patrí k implikovaným ústavným normám, ktoré napĺňa pojmové zložky každého subjektívneho práva, t. j. oprávnenie obce na výkon územnej samosprávy, oprávnenie obce požadovať od iných subjektov (vrátane štátu) určité správanie, ako aj oprávnenie obce domáhať sa právnej ochrany zo strany štátu v prípade, ak došlo k neoprávnenému zásahu do práva na výkon územnej samosprávy. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Z postavenia obce ako subjektu, ktorý samostatne hospodári s majetkom a financiami príslušnej obce, svojimi finančnými rozhodnutiami ovplyvňujú rozvoj obce a následný a kauzálny rozvoj celého regiónu a štátu. Práve nedostatok finančných zdrojov je kľúčovým problémom malých obcí. Financie, ktoré sú poskytované obciam sú viazané na počet obyvateľov a nedostatočné finančné zdroje slúžia na pokrytie chodu obce, administratívu, mzdy a pod.

Kľúčové slová: obec, financovanie, obecná samospráva, Prešovský samosprávny kraj

Úvod

Spolupráca a partnerstvo jednotlivých obecných zriadení je základnou garanciou a hlavným predpokladom progresívneho smerovania každého združovania obcí. Z tohto dôvodu je jedným zo základných pilierov komunálnej reformy Slovenskej republiky rozvoj partnerstiev, a teda medziobecnej spolupráce. Medziobecná spolupráca reprezentuje spontánnu, lokálne kontrolovanú a organickú formu integrácie, a je mimoriadne dôležitým pro-rozvojovým prvkom. Vďaka nej sa obciam naskytuje príležitosť reagovať na požiadavky individuálnych riešení, v zmysle lokálnych potrieb a okolností, pričom nenaruša sociálne väzby medzi základnými jednotkami verejnej správy (Buček, 2004).

Dobrovoľné a iniciatívne vytváranie medziobecnej spolupráce patrí medzi možnosti, ktorými je možné zabezpečiť integráciu územnej samosprávy a tiež prispieť k šetreniu

¹⁴⁵ Príspevok je spracovaný za podpory grantovej agentúry ako výstup z riešenia výskumného projektu VVGS-2021-1993 „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike- vybrané problémy malých obcí“.

* Viktória Ferková, Mgr., interný doktorand, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 040 11 Košice, viktorina.ferkova@student.upjs.sk

* Andrea Košíková, Mgr., interný doktorand, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 040 11 Košice, andrea.kosikova@student.upjs.sk

verejných financií, resp. k tomu aspoň smerovať. Na požiadavky a aktivity v súvislosti s medziobecnou spoluprácou má zásadný vplyv aj politika Európskej Únie, pričom splnenie jej podmienok je nevyhnutné pre získanie finančnej pomoci na projekty z prostriedkov Európskej únie (Valach a kol., 2019).

Najdôležitejším motívom, ktorý vedie k medziobecnej spolupráci je tendencia k vyriešeniu spoločných problémov jednotlivých obcí a synchronizované využívanie ich možností v ekonomickej a sociálnej sfére. K medziobecnej spolupráci dochádza aj vtedy, keď obec nemá perspektívu plniť svoje kompetencie pomocou vlastných zdrojov a kapacít.

Medziobecná spolupráca taktiež určitým spôsobom formuje východisko pre efektívne poskytovanie viacerých verejných služieb, ktoré zahŕňajú zdieľanie dobrej praxe, proaktívne riešenia a zavádzanie nových inštrumentov do riadenia služieb a činností v prospech obyvateľov. Medziobecná spolupráca zároveň nezasahuje do suverenity obcí, rešpektuje ich identitu, neneguje ich samosprávny charakter a mobilizuje sociálny kapitál kooperujúcich strán, a teda obyvateľov spolupracujúcich obcí. Horizontálna spolupráca inštitúcií miestnej samosprávy taktiež napomáha ku kreovaniu novej kultúry verejnej správy a podporuje zmenu charakteru činností miestnej územnej samosprávy (Žárska, 2018).

1 Medziobecná spolupráca

V 21. storočí sa na území Slovenskej republiky dejiny verejnej správy vyznačujú neprestajným „súperením“ medzi centralizovanou štátnou správou a miestnou územnou samosprávou. Fundamentálnym záujmom či už štátnej správy alebo samosprávy, je v ich pôsobnosti skoncentrovať čo najväčšie množstvo kompetencií spojených so zdrojmi najmä vo finančnej oblasti, s cieľom dosiahnuť čo najväčší podiel na moci. Rozvoj a rovnako aj celkový potenciál medziobecnej spolupráce sa vzťahuje na úlohy a postavenie územnej samosprávy tak, ako boli formulované po roku 1989. Od roku 1990 dochádzalo na našom území k postupným a významným reformám verejnej správy, a taktiež k viacerým legislatívnym zmenám, ktoré ovplyvnili súčasnú podobu postavenia a fungovania územných samospráv. Pre túto fázu vývoja verejnej správy bolo typické, že správa štátu prestala byť len výhradnou záležitosťou štátnych orgánov a v samospráve sukcesívne dochádzalo k čoraz väčšej participácii na spoločenskom riadení a rozhodovaní (Kadeřábková, Peková; 2012).

Práve medziobecná spolupráca je najfrekvencovanejšou formou spolupráce na úrovni miestnej samosprávy. Zaoberá sa predovšetkým zvyšovaním prosperity vidieckych území, rozvojom cestovného ruchu a výmenou informácií či skúseností so zahraničnými partnermi. Je tiež spôsobom zvyšovania efektívnosti a kvality fungovania obcí, ktoré sú neodmysliteľnou súčasťou činností verejnej správy. Impulzom pre zrod medziobecnej spolupráce je úsilie k vyriešeniu pretrvávajúcich problémov malých a nedostatočne, či neefektívne fungujúcich obcí, ktoré neraz nie sú spôsobilé k plnému a hmatateľnému uspokojovaniu verejných potrieb svojich obyvateľov. Výsledkom pri takýchto pretrvávajúcich problémoch môže byť napríklad zníženie kvality poskytovaných verejných statkov, zvyšovanie zadlženosti, vyššie nároky na dotácie a v neposlednom rade zanedbávanie dlhodobého rozvoja obce. Ak neberieme do úvahy možnosť riešenia takýchto problémov redukciou počtu obcí, najlepšou možnosťou je práve medziobecná spolupráca (Valach, 2019).

2 Otázka medziobecnej spolupráce v podmienkach Prešovského samosprávneho kraja

Z legislatívneho hľadiska má obec má vytvorené predpoklady na rozvoj medziobecnej spolupráce. Dôležitým aspektom je ochota zapojenia sa do spolupráce, komunikácia a optimalizácia záujmov obcí, presné zmapovanie existencie rôznych subjektov medziobecnej spolupráce, ako aj fakt, že medziobecnou spoluprácou sa neeliminuje právo občanov priamo sa zúčastňovať na výkone samosprávy, vzájomne spolupracovať vo vnútroštátnom alebo v medzinárodnom meradle (ZMOS, 2018).

V rámci Slovenskej republiky je medziobecná spolupráca rámcovo upravená v Ústave Slovenskej republiky, rozpracovaná v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v metodickom návode Ministerstva vnútra SR z apríla 2002 na vytváranie spoločných obecných úradov. Samostatný zákon, ktorý by upravoval medziobecnú spoluprácu Slovenská republika zatiaľ nemá.

Jednou z možností ako môžu obce spolupracovať je na základe zmluvy, ktorú obce uzatvoria na uskutočnenie konkrétnej úlohy, hovoríme napríklad o zmluve o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona. Spolupráca obcí sa vždy musí riadiť základnými zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí.

Prínosy medziobecnej spolupráce môžu byť napríklad v oblasti ekonomickej (prístup k ďalším finančným zdrojom, konkurencieschopnosť obce, aglomeračné úspory, väčší úžitok z tovarov a služieb, skvalitnenie poskytovaných služieb, vyššia efektivita poskytovaných služieb a pod.) Ďalšími prínosmi medziobecnej spolupráce je napríklad v zlepšení správy vecí verejných - odstránenie snahy presadiť celoštátne programy a umožňuje regiónom všeobecne definované národné priority konfrontovať a dávať do súladu s miestnym potenciálom a priblížiť ich tak svojim občanom. Neopomenuteľným prínosom je skvalitnenie poskytovaných statkov a služieb, stimulácia vlastných zdrojov obce, rovnako medziobecná spolupráca prispieva k rozšíreniu verejnej politiky, napríklad aj do marginalizovaných komunít (ZMOS, 2020).

V projekte VVGs sme sa zaoberali otázkou medziobecnej spolupráce, a to spoločnými obecnými úradmi a združeniami obcí. Spoločné obecné úrady môžeme definovať ako orgány bez vlastnej právnej subjektivity, ktoré majú presne vymedzený obsah pôsobností. Na základe informácií získaných z registra spoločných obecných úradov, ktorý je vedený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (posledný prehľad spoločných obecných úradov je z roku 2019), sme zistili, že v Prešovskom samosprávnom kraji je zriadených 33 spoločných obecných úradov, pričom ani jeden z nich nemá vo vykonávaných pôsobnostiach uvedené činnosti súvisiace s odpadovým hospodárstvom, resp. nakladanie s odpadmi.

Ďalšou formou spolupráce obcí je združenie obcí. Zákon o obecnom zriadení v §20b definuje združenie obcí ako právnickú osobu, ktorá vzniká dňom registrácie v registri združení obcí okresným úradom v sídle kraja. Predmetný právny predpis upravuje aj predmet činností, ktorými sa združenia obcí, vo svojej činnosti zaoberajú. Ide predovšetkým o oblasť sociálnych vecí a starostlivosť o životné prostredie, a v tejto oblasti najmä zhromažďovanie, odvoz a spracovanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd, miestna doprava, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch. Združenie obcí svojou činnosťou

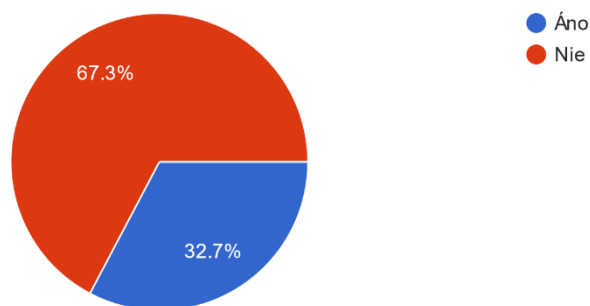
napomáha vytvárať podmienky na plnenie riadneho chodu obecnej samosprávy, a následne plnenie úloh vyššieho samosprávneho celku.

Medziobecná spolupráca, ktorá sa javí ako perspektívny spôsob riešenia naznačených problémov, by mala umožniť rozsiahlu mieru flexibility v čase a priestore. Zároveň sa zachová tendencia decentralizácie a demokratizácie, miestnej participácie a rozhodovania bez narušenia charakteru sídelného systému. Rozhodujúcou šancou je tvorba flexibilného riadiaceho rámca úzko spojeného s princípmi lokálnej demokracie a otvárajúceho možnosť členstva v rôznych združeniach súčasne, podľa vlastnej voľby (Dragoun, M., 2014).

V rámci realizovaného projektu VVGS-2021-1993 pod názvom „Aktuálne otázky obecnej samosprávy v Slovenskej republike- vybrané problémy malých obcí“, sme oslovili „malé“ obce PSK, ktoré majú do 200 obyvateľov. Konečný počet „malých“ obcí v PSK bol 169, tieto obce sme oslovili so žiadosťou o vyplnenie dotazníka vytvoreného riešiteľským kolektívom projektu, ktorý obsahoval sedem otázok. Počet odpovedí od 169 obcí bol 55. Jednou z otázkou predmetného dotazníka bola otázka „Využili ste v minulosti pri zapájaní sa do operačných programov možnosť medziobecnej spolupráce?“, výsledok je graficky zobrazený v grafe č.1. Z 55-tich respondentov 37 obcí (čo predstavuje 67,3%) odpovedalo, že takúto formu spolupráce nevyužilo a 18 obcí (čo predstavuje 32,7%) spomínanú spoluprácu v minulosti využilo.

Graf č. 1: Percentuálny podiel obcí Prešovského samosprávneho kraja do 200 obyvateľov, ktoré využili v minulosti pri zapájaní sa do operačných programov možnosť medzi obecnej spolupráce

Využili ste v minulosti pri zapájaní sa do operačných programov možnosť medziobecnej spolupráce?
55 responses



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí PSK

Konkrétne obce PSK, ktoré využili v minulosti pri zapájaní sa do operačných programov možnosť medziobecnej spolupráce, respektíve sa nezapojili, sú vymedzený v tabuľke č.1.

Tabuľka č. 1: Zoznam obcí Prešovského samosprávneho kraja do 200 obyvateľov, ktoré využili v minulosti pri zapájaní sa do operačných programov možnosť medziobecnej spolupráce

Zlatník	NIE	Zbojné	NIE
Korejovce	NIE	Sopkovce	NIE
Bodružal	NIE	Krajná Porúbka	NIE
Štefurov	NIE	Ruská Voľa	NIE
Mičakovce	NIE	Zbudská Belá	NIE
Miková	NIE	Nižná Pisaná	NIE
Girovce	ÁNO	Jezersko	ÁNO
Jedlinka	NIE	Repejov	NIE
Suchá Dolina	ÁNO	Varechovce	NIE
Tovarnianska Polianka	ÁNO	Majere	ÁNO
Vyšná Pisaná	NIE	Giglovce	NIE
Fijaš	NIE	Regetovka	NIE
Vladiča	NIE	Nižná Jedľová	NIE
Soboš	ÁNO	Vavrinec	NIE
Vyšná Jablonka	NIE	Harakovce	ÁNO
Rakovčík	ÁNO	Cigla	NIE
Livov	NIE	Príslop	ÁNO
Mošurov	ÁNO	Vyšné Ladičkovce	NIE
Slovenské Krivé	ÁNO	Malá Poľana	NIE
Piskorovce	NIE	Hraničné	ÁNO
Vyšná Jedľová	ÁNO	Brezové	NIE
Gruzovce	NIE	Krišľovce	ÁNO
Kríže	NIE	Stráňany	ÁNO
Roškovce	NIE	Nižný Komárnik	NIE
Dlhoňa	NIE	Dúbrava	ÁNO
Jankovce	ÁNO	Výrava	ÁNO
Šemetkovce	NIE	Vojtovce	NIE
Ladičkovce	NIE		

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe odpovedí od oslovených obcí PSK

V rámci 8 krajov Slovenskej republiky a 79 okresov je spolu 2 929 obcí. Z nich má 141 obcí štatút mesta, z ktorých má 10 viac ako 50 000 obyvateľov a 21 menej ako 5 000 obyvateľov. Z celkového počtu všetkých samospráv tvoria obce s počtom obyvateľov do 3 000 celkovo 2661 samospráv. Podľa slovenskej legislatívy, konkrétne zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, môžu formy medziobecnej spolupráce vzniknúť na základe:

- zmluvy o zriadení združenia obcí
- zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu
- zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti.

2.1 Cezhraničná medziobecná spolupráca Prešovského samosprávneho kraja

Prešovský samosprávny kraj v rámci cezhraničnej spolupráce uzatvoril bilaterálne spolupráce s regiónmi Abruzzo (Taliansko), Dubrovničko-neretvianska župa (Chorvátsko), Horné Pyreneje (Francúzsko), Ivano-Frankovská oblasť (Ukrajina), Malopoľské vojvodstvo (Poľsko), More og Romsdal (Nórsko), Pardubický kraj (Česká republika), Podkarpatské vojvodstvo (Poľsko), Provincia Hebei (Čína), Vojvodina (Srbsko), Vologodská oblasť (Ruská federácia), Zakarpatská oblasť (Ukrajina). Pre priblíženie spolupráce s PSK sme vybrali taliansky región Abruzzo, Dubrovničko-neretviansku župu, Horné Pyreneje, Molopoľské vojvodstvo a nórske región More og Romsdal.

Spolupráca s talianskym regiónom Abruzzo bola podpísaná predsedom PSK, Petrom Chudíkom a prezidentom regiónu Abruzzo, Giovanni Pacem v meste L'Aquila ešte v roku 2003. Dohody zahŕňa spoluprácu v oblasti výmeny skúseností a rozvoja hospodárskej a sociálno-spoločenskej spolupráce, a to hlavne vo výrobnnej a kultúrnej oblasti. *„Uzatvorením Dohody o spolupráci bol vytvorený základný právny rámec na uskutočňovanie spolupráce medzi obidvoma zmluvnými stranami. Dohoda vytvára predpoklady rozvíjať spoluprácu v týchto oblastiach:*

- ✓ realizácia spoločných projektov a výmena skúseností v sociálnej, hospodárskej a kultúrnej sfére, a tiež v oblasti ochrany životného prostredia,
- ✓ uľahčovanie poznávania administratívnych postupov a noriem platných vo vyššie uvedenej oblasti,
- ✓ realizácia vzdelávacích kurzov pre mládež v oblasti vedecko-technickej, hospodárskej, cestovného ruchu, hotelierstva, ochrany životného prostredia, kultúry a sociálnej oblasti,
- ✓ zdokonaľovanie počítačovej a internetovej technológie a integrovaného informačného systému kontroly teritória,
- ✓ podpora aktivít v cestovnom ruchu a v poľnohospodárstve,
- ✓ a v ďalších oblastiach patriacich do kompetencie regionálnej samosprávy“ (Prešovský samosprávny kraj, 2009).

Dohoda o spolupráci podpísaná predsedom PSK, **Petrom Chudíkom** a županom Dubrovničko-neretvianskej župy, **Nikolom Dobrosravičom** v Dubrovniku, sa uskutočnila v roku 2017. Predmetom Dohody je spoločne vytvárať vhodné podmienky pre:

- ✓ „rozvoj vzájomných priateľských vzťahov a prospešnej a efektívnej bilaterálnej medzinárodnej spolupráce z úrovne orgánov regionálnej samosprávy a štátnej správy,
- ✓ medzinárodnú bilaterálnu spoluprácu smerovať a uskutočňovať prednostne v nasledujúcich prioritných oblastiach: v oblasti kultúry, školstva a vzdelávania, cestovného ruchu, spolupráci založenej na využívaní eurofondov
- ✓ regionálny rozvoj,
- ✓ biznis, energetika, marketing, veda, šport
- ✓ sociálna oblasť
- ✓ vypracovávať, implementovať a aktualizovať špecifické plány pre jednotlivé oblasti spolupráce“ (Prešovský samosprávny kraj, 2018).

Spolupráca sa uskutočňuje prostredníctvom „vzájomných výmen a poskytovaní informácií, skúseností a poznatkov o možnostiach rozvoja spolupráce v uvedených oblastiach, podporou činností orgánov miestnej samosprávy, miestnych inštitúcií, organizácií, zariadení sídliačich na území regiónov, stretnutiami oficiálnych a odborných delegácií na regionálnej a lokálnej úrovni, podporovaním projektov v oblasti kultúry, podporou vzdelávacích aktivít základných a stredných škôl, univerzít, výmenou informácií a skúseností v oblasti cestovného ruchu a inými vopred vzájomne dohodnutými formami“ (Prešovský samosprávny kraj, 2018).

Horné Pyreneje (Francúzska republika)- Počiatky spolupráce s Hornými Pyrenejmi vo Francúzsku siaha do polovice roka 2002, kedy sa PSK aktívne zapojil do procesu tzv. slovensko-francúzskej decentralizovanej spolupráce. Výsledkom bolo podpísanie vzájomnej Dohody o decentralizovanej spolupráci koncom roku 2005. Rozvoj spolupráce s departmentom Horné Pyreneje bol prioritne zameraný na „oblasť zimnej a letnej turistiky a sociálnych služieb. Práve v minulom roku sa možnosti spolupráce začali rozvíjať aj v ekonomickej oblasti.“ (Prešovský samosprávny kraj, 2017).

Dohoda PSK s Malopoľským vojvodstvom bola slávnostne podpísaná predsedom PSK, **Petrom Chudíkom** a maršálkom Malopoľského vojvodstva **Januszom Sepiolom** v októbri 2003. „V zmysle obsahu Dohody sa zmluvné strany zaväzujú podporovať a rozvíjať spoluprácu v nasledujúcich oblastiach:

- ✓ hospodárska činnosť, podpora rozvoja podnikania a obchodných stykov medzi subjektami a inštitúciami malého a stredného podnikania,
- ✓ regionálna politika, regionálny rozvoj, územné plánovanie,
- ✓ koordinácia prípravy a realizácie spoločných podporných programov Európskej únie,
- ✓ cestovný ruch,
- ✓ doprava a dopravné spojenia,
- ✓ tvorba a ochrana životného prostredia,
- ✓ spolupráca medzi orgánmi miestnej a regionálnej samosprávy,
- ✓ kultúra, vzdelávanie (vrátane vysokého školstva), šport, veda,
- ✓ iné oblasti v rámci pôsobností samosprávneho kraja“ (Prešovský samosprávny kraj, 2009a).

Dohoda PSK s nórsnym krajom More og Romsdal bola podpísaná v decembri v roku 2002. Za PSK ju podpísal predseda PSK **Peter Chudík** a za kraj More og Romsdal hajtman **Ole Overland**. Cieľom spolupráce je uskutočňovať rozvoj v oblastiach ako je „vývoj demokracie, školenie orgánov samosprávneho kraja, vzdelávanie, regionálny hospodársky rozvoj, kultúra, ochrana životného prostredia, výmena mladých pracovníkov“ (Prešovský samosprávny kraj, 2009b).

Záver

Keď chceme ako spoločnosť zvrátiť súčasné negatívne postoje a občanov k otázkam verejného života, je podstatné začať od primárnych hodnôt spolunažívania, čím môžeme následne zlepšiť aj vzťahy medzi predstaviteľmi obcí a ich obyvateľmi. Obecná samospráva má na to k dispozícii svoje vlastné nástroje, inštitúcie, občanov, zdroje, či postupy. Pričom je dôležité hľadať paralely aj medzi riešeniami, nástrojmi a systémami iných samospráv, či už

doma alebo v zahraničí (Mihályi a kol., 2021). Medziobecná spolupráca, ktorá sa javí ako perspektívny spôsob riešenia problémov v obciach, by mala umožniť rozsiahlu mieru flexibility v čase a priestore. Zároveň sa zachová tendencia decentralizácie a demokratizácie, miestnej participácie a rozhodovania bez narušenia charakteru sídelného systému. Rozhodujúcou šancou je tvorba flexibilného riadiaceho rámca úzko spojeného s princípmi lokálnej demokracie a otvárajúceho možnosť členstva v rôznych združeniach súčasne, podľa vlastnej voľby.

V príspevku sme sa zoberali medziobecnou spoluprácou vo vybraných malých obciach PSK, keďže medziobecná spolupráca vytvára predpoklady na efektívnejšie riešenie vybraných problémov, ktoré súvisia napríklad s obmedzenosťou obecných rozpočtov, ale aj s nedostatočnou personálnou kapacitou. Predpokladom riešenia mnohých problémov sú napríklad kvalitné ľudské zdroje, ktoré dokážu prípadnú medziobecnú spoluprácu, ale aj cezhraničnú spoluprácu efektívne využiť v svojej každodennej agende, ktorú zastávajú (ZMOS, 2020).

Zoznam bibliografických odkazov

- BUČEK, I., 2006. *Komunálna ekonómia a komunálna politika*. [online]. [cit. 2022-10-25]. Dostupné na internete: <<http://www.fns.uniba.sk/~khg/stiahnutie/1.pdf>>
- Dragoun, M. 2014. *Hospodárska efektívnosť medziobecnej spolupráce a jej formy v Euroregiónu „TATRY“*. Banská Bystrica: Bankovní institut vysoká škola Praha, 2014. s. 117.
- KADEŘÁBKOVÁ, J. a J. PEKOVÁ, 2012. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-910-4.
- MIHÁLYI G., Š. HRONEC a J. BERESECKÁ, 2021. *Medziobecná spolupráca ako nástroj zodpovedného riešenia problémov malých obcí*. [online]. [cit. 2022-10-25]. Dostupné na internete: <http://www.regionalnirozvoj.eu/sites/regionalnirozvoj.eu/files/01_hronec_beresecka_a_medziobecna_spolupraca.pdf>
- Prešovský samosprávny kraj, 2009. *Dohoda o spolupráci medzi Prešovským samosprávnym krajom (Slovenská republika) a regiónom Abruzzo (Talianska republika)*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/abruzzo-talianska-republika/dohoda-spolupraci.html>>
- Prešovský samosprávny kraj, 2009a. *Dohoda o spolupráci medzi Prešovským samosprávnym krajom (Slovenská republika) a Malopolským vojvodstvom (Poľská republika)*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/malopolske-vojvodstvo-polska-republika/dohoda-spolupraci.html>>
- Prešovský samosprávny kraj, 2009b. *Dohoda o spolupráci medzi Prešovským samosprávnym krajom (Slovenská republika) a krajom More og Romsdal (Nórske kráľovstvo)*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/more-og-romsdal-norske-kralovstvo/nova-web-stranka.html>>

Prešovský samosprávny kraj, 2018. *Dohoda o spolupráci medzi Prešovským samosprávnym krajom (Slovenská republika) a Dubrovnicko-neretvianskou župou (Chorvátska republika)*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.pokraj.sk/sk/samosprava/medzinarodna-spolupraca/bilateralna-spolupraca/dubrovnicko-neretvianska-zupa-chorvatska-republika/>>

Prešovský samosprávny kraj, 2017. *Firmy z Prešovského kraja navštívia Horné Pyreneje*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <<https://www.pokraj.sk/sk/samosprava/media/tlacove-spravy/tlacove-spravy-2008/spolupraca-smeruje-do-ekonomiky.html>>

VALACH, M. et al., 2019. *Analýza medziobecnej spolupráce vybraného okruhu miest a ich bezprostredného okolia a z neho plynúce externality pre subjekty a obyvateľov v danom území*. [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné na internete: <file:///C:/Users/Ferkova/Downloads/Anal%C3%BDza%20medziobecnej%20spolupr%C3%A1ce%20te%C3%B3ria_pr%C3%ADpadov%C3%A1%20%C5%A1t%C3%BAdia_final.pdf>

ZMOS, 2020. *Efektivita a výkonnosť súčasného stavu medziobecnej spolupráce na úrovni vnútroštátnych a prihraničných regiónov*. [online]. [cit. 21-10-2022]. Dostupné na internete: <https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1274479>

ZMOS, 2018. *Štatút obce po novele zákona o obecnom zriadení*. [online]. [cit. 21-10-2022]. Dostupné na internete: <file:///C:/Users/EKIPo/Downloads/komunalny_spravodajca_18_2018.pdf>

ŽÁRSKA, E. 2018. *Medziobecná spolupráca ako efektívny nástroj správy obcí*. In XXI. mezinárodné kolokvium o regionálnych vedách. Sborník príspevků. Brno: Masarykova univerzita, 2018. pp. 398- 403. ISBN 978-80-210-8970-9.

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

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

POSTAVENIE HLAVNÉHO KONTROLÓRA V SYSTÉME REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

THE STATUS OF THE CHIEF CONTROLLER IN THE SYSTEM OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA

Lukáš Ivančík*

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je analýza súčasnej právnej úpravy inštitútu hlavného kontrolóra v podmienkach regionálnej samosprávy, ktorý bol do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedený prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Inštitút hlavného kontrolóra vykazuje určité nedostatky, a preto je ďalším cieľom príspevku poukázať na vybrané problémy právnej úpravy inštitútu hlavného kontrolóra a jeho voľby ako aj poukázať na možnosti zlepšenia daného inštitútu v právnom poriadku Slovenskej republiky s cieľom zabezpečiť jeho nezávislosť a dôležitosť v rámci systému regionálnej samosprávy. V neposlednom rade je cieľom príspevku vyhodnotiť kontrolnú činnosť hlavného kontrolóra v Prešovskom samosprávnom kraji a poukázať v ktorých oblastiach boli zistené najväčšie nedostatky, ktoré zákony boli najviac porušované ako sa Prešovský samosprávny kraj vysporiadal so sťažnosťami, ktoré boli podané zo strany obyvateľov Prešovského kraja.

Kľúčové slová: hlavný kontrolór, región, voľba

Úvod

Územná samospráva predstavuje kľúčovú súčasť demokratického a právneho štátu a je vyjadrením snahy o zabezpečenie záujmov určitého spoločenstva občanov (Alman, 2015). Štát teda prenecháva správu vlastných záležitostí nezávislým a autonómnym územným samosprávnym celkom (Jesenko, 2015). Súčasťou správy vlastných záležitostí je aj vykonávanie kontrolnej činnosti. Kontrolnú činnosť sa v regionálnej samospráve uskutočňuje prostredníctvom funkcie hlavného kontrolóra samosprávneho kraja, ktorého volí a odvoláva zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Hlavný kontrolór patrí do vnútorného systému kontroly územnej samosprávy a všetky samosprávne kraje sú povinné zvoliť si hlavného kontrolóra v zákonom určených lehotách. Nemôže teda nastať situácia, aby sa vyšší územný celok ocitol bez hlavného kontrolóra. Hlavný kontrolór predstavuje dôležitú súčasť samosprávy vyšších územných celkov a svojou činnosťou prispieva k tomu, aby samosprávny kraj dával do popredia záujmy svojich obyvateľov a uspokojoval ich potreby čo najlepšie.

1 Právne postavenie hlavného kontrolóra v regionálnej samospráve

Postavenie hlavného kontrolóra je upravené v § 19 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon

* Mgr. Lukáš Ivančík, Interný doktorand, Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66 040 11 Košice, lukas.ivancik@student.upjs.sk

o samosprávnych krajoch). Ďalej upravujú postavenie hlavného kontrolóra §19a, 19b, 19c, 19d, 19e, 19f. V neposlednom rade upravujú pozíciu hlavného kontrolóra aj §23a a §23b, ktorý bol prijatý ako reakcia na pandémie ochorenia COVID-19 a jeho hlavnou úlohou bolo zabezpečiť výkon územnej samosprávy a kontrolnú činnosť počas krízovej situácie spôsobenej ochorením COVID-19.

Podľa zákona o samosprávnych krajoch je hlavný kontrolór obligatónym zamestnancom samosprávneho kraja a nie jeho orgánom (Hoffman, 2021). Orgány samosprávneho kraja určuje priamo Ústava Slovenskej republiky vo 4 hlave v článku 69 odseku 4. Podľa tohto ustanovenia sú orgánmi vyššieho územného celku zastupiteľstvo a predseda samosprávneho kraja (Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.).

Z postavenia hlavného kontrolóra ako zamestnanca samosprávneho kraja vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení, ale aj pri realizácii zverených úloh a kompetencií od orgánov samosprávneho kraja. Hlavný kontrolór samosprávneho kraja dôležité postavenie v rámci vnútornej kontroly samosprávneho kraja. Kontrolnú činnosť v samosprávnom kraji vykonávajú aj orgány samosprávneho kraja. Krajské zastupiteľstvo kontroluje právnické osoby samosprávneho kraja. Kontrolnú činnosť vykonáva aj predseda samosprávneho kraja, komisie zastupiteľstva (kontrolné orgány zastupiteľstva) a riaditeľ úradu samosprávneho kraja, ktorý riadi a kontroluje činnosť jemu podriadených zamestnancov úradu. (Hoffman, 2021)

Obligatónosť zriaďovania funkcie hlavného kontrolóra možno vyvodit' priamo z textu zákona o samosprávnych krajoch (§4 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch). Podľa §4 ods. 2 je samosprávny kraj povinný vytvoriť, v rámci svojej pôsobnosti, účinný systém kontroly a zriaďiť funkciu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja a vykonávať jeho voľbu. Ďalej je samosprávny kraj povinný vytvoriť vhodné podmienky na nezávislý výkon kontroly. (zákon o samosprávnych krajoch)

Z textu zákona teda možno vyvodit', že funkcia hlavného kontrolóra je zriaďovaná v každom samosprávnom kraji obligatórne. To znamená, že každý samosprávny kraj musí mať hlavného kontrolóra, útvár hlavného kontrolóra a samostatnú organizačnú súčasť v štruktúre samosprávneho kraja, ktorá by mala slúžiť na plnenie úloh patriacich do pôsobnosti hlavného kontrolóra. (Hoffman, 2021)

Obligatónosť zriaďovania funkcie hlavného kontrolóra možno vyvodit' aj z §23a ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch. V tomto ustanovení je zakotvená povinnosť všetkých vyšších územných celkov zriaďiť funkciu hlavného kontrolóra. Táto povinnosť bola stanovená do 1. januára 2005 pre tie samosprávne kraje kde hlavný kontrolór nebol zvolený. Taktiež sa stanovila povinnosť pre predsedu samosprávneho kraja uzavrieť s právoplatne zvoleným kandidátom pracovnú zmluvu do 14 dní odo dňa voľby. (Hoffman, 2021)

Z uvedeného teda vyplýva, že každý samosprávny kraj je povinný si zvoliť hlavného kontrolóra na zabezpečenie kontrolnej činnosti. Táto povinnosť je priamo stanovená zákonom a vyššie územné celky ju musia dodržiavať. Hlavný kontrolór samosprávneho kraja vykonáva svoju funkciu nezávisle a nestranne. Dovoľme si tvrdiť, že o nezávislosti či nestrannosti hlavného kontrolóra je možné vo veľkej miere polemizovať nakoľko je hlavný kontrolór volený zastupiteľstvom vyššieho územného celku, je mu zodpovedný, podáva správy o kontrolnej činnosti a krajské zastupiteľstvo ho môže odvolať. Na mieste je teda otázka či je

hlavný kontrolór skutočne nezávislý a či dokáže realizovať svoju činnosť nestranne s ohľadom na jeho vzťah k poslancom krajského zastupiteľstva respektíve predsedovi samosprávneho kraja. Nesmie nastať situácia, že hlavný kontrolór poskytuje krytie predstaviteľom kraja ako protislužbu za jeho zvolenie do funkcie. Myslíme si, že by bolo vhodné zaviesť sankcie pre hlavného kontrolóra v prípade ak dôjde z jeho strany ku krytiu nezákonného postupu samosprávneho kraja. Sankcia by zároveň slúžila aj ako preventívny nástroj, ktorý by do istej miery mohol odrádzať od takejto činnosti.

1.1 Nezlučiteľnosť funkcie hlavného kontrolóra

Podľa zákona o samosprávnych krajoch je funkcia hlavného kontrolóra nezlučiteľná s funkciou:

- a) poslanca zastupiteľstva
- b) predsedu samosprávneho kraja
- c) člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom je samosprávny kraj
- d) iného zamestnanca samosprávneho kraja

Hlavný kontrolór teda nesmie vykonávať funkciu poslanca a predsedu samosprávneho kraja. Stanovená nezlučiteľnosť sa týka len súčasného výkonu funkcie hlavného kontrolóra a súčasne v tom istom samosprávnom kraji funkcie poslanca respektíve predsedu samosprávneho kraja. V tomto bode je potrebné podotknúť, že nezlučiteľnosť funkcií nenastane ak hlavný kontrolór v jednom samosprávnom kraji bude poslancom krajského zastupiteľstva iného samosprávneho kraja, v ktorom nie je hlavným kontrolórom. (Hoffman, 2021)

Hlavný kontrolór nesmie byť člen orgánu príspevkovej alebo rozpočtovej organizácie, ktorá bola zriadená samosprávnym krajom. Toto ustanovenie je logické a zabráňuje tomu, aby nedochádzalo ku konfliktu záujmov keďže predmetom kontroly hlavného kontrolóra sú aj právnické osoby zriadené samosprávnym krajom. Hlavný kontrolór má povinnosť kontrolovať takto zriadené organizácie a členstvo v jej orgánoch by výrazne znížilo jeho schopnosť vykonať objektívnu, nezávislú a nestrannú kontrolu.

V neposlednom rade nesmie byť hlavný kontrolór súčasne aj iný zamestnanec kraja. Ide napríklad o zamestnanca úradu samosprávneho kraja

Nezlučiteľnosť funkcií je podľa nás potrebné rozšíriť, aby nedochádzalo ku stretu záujmov a kumulácii funkcií a moci do rúk jednotlivcov. Zákonné vymedzenie by bolo vhodné rozšíriť napríklad o členstvo v iných zastupiteľských orgánoch. Nezlučiteľnosť funkcií sa nevzťahuje na poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, poslanca Európskeho parlamentu a poslanca obecného zastupiteľstva. Nezlučiteľnosť funkcie hlavného kontrolóra sa nevzťahuje napríklad aj na výkon funkcie starostu obce či primátora mesta. V praxi tak môže nastať situácia, že hlavný kontrolór samosprávneho kraja môže byť súčasne starosta obce, primátor mesta respektíve poslanec mestského zastupiteľstva alebo obecného zastupiteľstva. Myslíme si, že hromadenie funkcií v rukách jednotlivcov by malo byť obmedzené širšou úpravou nezlučiteľností funkcií nielen pri hlavnom kontrolórovi, ale aj pri poslancoch krajských zastupiteľstiev či predsedovi samosprávneho kraja. Do jednotlivých

funkcií sú zástupcovia volení určitými skupinami obyvateľov kraja respektíve obce a ich hlavnou úlohou by malo byť presadzovať záujmy týchto skupín obyvateľov. Pri výkone viacerých funkcií môže nastať situácia kedy dochádza ku stretu záujmov jednotlivých skupín obyvateľov a zvolení zástupcovia si musia vybrať, ktoré záujmy presadia.

Ide napríklad o situáciu keď je primátor mesta súčasne aj poslancom krajského zastupiteľstva. Môže nastať situácia kedy sa v krajskom zastupiteľstve prijíma rozhodnutie, ktoré je výhodné pre kraj, ale na druhej strane je nevýhodné pre mesto v ktorom je poslanec primátorom. V takom prípade sa musí rozhodnúť, ktoré záujmy uprednostní čo môže negatívne vplývať na jeho zvolenie v ďalšom volebnom období.

Rozdiel v nezlučiteľnosti funkcií možno pozorovať aj so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o obecnom zriadení“). V zákone o obecnom zriadení je nezlučiteľnosť funkcie hlavného kontrolóra rozšírená o nezlučiteľnosť podľa osobitného zákona. V tomto prípade je funkcia hlavného kontrolóra nezlučiteľná s funkciou prokurátora či sudcu všeobecného súdu. V zákone o samosprávnych krajoch toto ustanovenie chýba, ale vo všeobecnosti platí rovnako ako pri hlavnom kontrolórovi obce.

1.2 Voľba hlavného kontrolóra

Voľbu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja upravuje v §19a zákon o samosprávnych krajoch. Podľa §19a ods.1 je kvalifikačným predpokladom na výkon funkcie hlavného kontrolóra samosprávneho kraja ukončené vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa ekonomického, právneho alebo technického smeru. (zákon o samosprávnych krajoch) Zákon neupravuje ďalšie podmienky, ktoré musí spĺňať uchádzač o funkciu hlavného kontrolóra (Poliak, 2016).

Z ustanovení zákona však možno odvodiť ďalšie podmienky. Prvou podmienkou, ktorú možno odvodiť je požiadavka úplnej spôsobilosti na právne úkony (Poliak, 2016). Pri odvodzovaní danej podmienky je potrebné vychádzať z §19a ods.8 písm. e) zákona o samosprávnych krajoch, podľa ktorého výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bola hlavnému kontrolórovi obmedzená spôsobilosť na právne úkony.

Druhou podmienkou, ktorú možno odvodiť je , aby uchádzač o funkciu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja nebol ku dňu voľby právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, alebo trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený. Daná požiadavka je logická nakoľko výkon funkcie hlavného kontrolóra si vyžaduje fyzickú prítomnosť hlavného kontrolóra. To by nebolo možné, ak by sa uchádzač nachádzal vo výkone trestu odňatia slobody. (Poliak, 2016)

Z uvedeného teda vyplýva, že uchádzač o funkciu hlavného kontrolóra samosprávneho kraja musí spĺňať požadované vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa so zameraním na právo, ekonómiu alebo technický smer. Ďalej uchádzač musí mať úplnú spôsobilosť na právne úkony a nesmie byť odsúdený za úmyselný trestný čin.

Kritérium vzdelania preukazuje uchádzač vysokoškolským diplomom s dosiahnutým akademickým titulom bakalár (Bc.). Vzdelanostné kritérium nespĺňa ten, kto dosiahol len

vyššie sekundárne vzdelanie, ktoré sa ukončuje maturitnou skúškou. Kritérium nespĺňa aj ten kto dosiahol vyššie odborné postsekundárne vzdelanie s udeľovaným titulom diplomovaný špecialista (Dis). (Hoffman, 2021)

V prípade kvalifikačných predpokladov sa prikláňame k názoru, že uchádzač o funkciu hlavného kontrolóra by mal mať minimálne vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa so zameraním na ekonómiu a právo nakoľko podstatná časť jeho kontrolnej činnosti spočíva práve v zisťovaní nedostatkov v týchto oblastiach. Zastávame názor, že bez potrebných znalostí v uvedených oblastiach nie je hlavný kontrolór schopný adekvátne vykonávať svoju kontrolnú činnosť a zabezpečiť tak riadny chod samosprávneho kraja. Podmienku kvalifikácie v zákone o samosprávnych krajoch môžeme porovnať s právnou úpravou hlavného kontrolóra v zákone o obecnom zriadení. Podľa platnej právnej úpravy zákon o obecnom zriadení požaduje, pre funkciu hlavného kontrolóra obce, len úplné stredoškolské vzdelanie. Vhodné by bolo špecifikovať, tak ako je to v zákone o samosprávnych krajoch, že vzdelanie by sa malo týkať ekonomického, právneho alebo technického smeru keďže to sú oblasti v ktorých sa musí hlavný kontrolór orientovať, aby mohol efektívne vykonávať svoju činnosť. Na základe uvedeného si dovoľíme tvrdiť, že by bolo vhodné v zákone o obecnom zriadení sprísniť požiadavky na funkciu hlavného kontrolóra.

1.2.1 Priebeh voľby hlavného kontrolóra

Deň konania voľby hlavného kontrolóra vyhlasuje krajské zastupiteľstvo na úradnej tabuli alebo obvyklým spôsobom najmenej 40 dní pred dňom konania voľby. Zároveň sa voľba musí vykonať počas posledných 60 dní funkčného obdobia doterajšieho hlavného kontrolóra. Kandidáti odovzdávajú prihlášku najneskôr 14 dní pred dňom konania voľby na úrade samosprávneho kraja. Na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov krajského zastupiteľstva. V takomto prípade prebieha voľba v jednom kole. Ak sa takáto väčšina nenájde, tak do druhého kola postupujú dvaja kandidáti, ktorí získali najviac hlasov v prvom kole. Ak nastane rovnosť hlasov, tak do druhého kola postupujú všetci kandidáti s najväčším počtom hlasov. V prípade rovnosti hlasov v druhom kole dochádza ku žrebu. (zákon o samosprávnych krajoch) V prípade žrebu do funkcie hlavného kontrolóra je potrebné sa zamyslieť nad určitými otázkami, ktoré môžu rozhodovanie žrebom ovplyvniť.

Prvou otázkou je akým spôsobom prebehne žrebovanie a kto žrebuje víťaza. Na začiatok je potrebné podotknúť, že voľba hlavného kontrolóra žrebom, či už v podmienkach obce alebo vyššieho územného celku, je ojedinelá. Na základe zákona o samosprávnych krajoch sú vyššie územné celky splnomocnené upraviť podrobnosti voľby hlavného kontrolóra uznesením. Možno teda predpokladať, že samosprávne kraje si uznesením upravili aj voľbu hlavného kontrolóra žrebom. V záujme dosiahnutia čo najspravodlivejšej voľby je vhodné, aby sa voľby žrebom nezúčastnil nikto, kto sa podieľal na predchádzajúcich hlasovaniach o voľbe hlavného kontrolóra. Najlepšie by bolo, keby žrebovania prebiehalo automaticky za pomoci informačného systému s algoritmom, ktorý by vybral víťaza úplne náhodne. (Poliak, 2016)

Uznesenie o podrobnostiach voľby hlavného kontrolóra by malo obsahovať aj osobu, ktorá v prípade potreby vykoná žreb. Bolo by vhodné, aby žrebujúcou osobou nebol poslanec krajského zastupiteľstva, ale mohlo by ísť napríklad o zamestnanca samosprávneho kraja (riaditeľ úradu samosprávneho kraja, zapisovateľ rokovaní zastupiteľstva). (Poliak, 2016)

V neposlednom rade je potrebné sa zamyslieť či je žrebovanie vhodnou metódou výberu hlavného kontrolóra. Bezpochyby ide o dôležitú funkciu v rámci regionálnej samosprávy a myslíme si, že náhodný výber kandidáta môže výrazne ovplyvniť kvalitu kontrolnej činnosti v samosprávnom kraji. Týka sa to najmä prípadu ak náhodným žrebom bude vybraný menej kvalifikovaný kandidát. Podľa nás by zákonodarca mohol uvažovať o zavedení tretieho kola volieb a znížiť tak možnosť, aby došlo k rozhodnutiu žrebom. Pri voľbe žrebom je taktiež potrebné dozerať nato, aby nedošlo k podvodným žrebovaniam. Mohlo by ísť napríklad o označovanie žrebovacích lístkov s cieľom identifikovať kandidáta a žrebujúci poslanec by si tak vybral kandidáta, ktorého podporoval v predchádzajúcich hlasovaniach. Aj z tohto dôvodu sa domnievame, že najlepšie by bolo ak by sa žreb uskutočnil prostredníctvom informačnej techniky alebo osobou, ktorá sa na predchádzajúcich hlasovaniach o voľbe hlavného kontrolóra nezúčastnila.

V súvislosti s voľbou hlavného kontrolóra je potrebné spomenúť zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon zaviedol, že kandidát na funkciu hlavného kontrolóra v prihláške neodovzdáva výpis z registra trestov. Jeho úlohou je len poskytnúť údaje a samosprávny kraj si vyžiada výpis z registra trestov samostatne. Žiadosť posielajú elektronicky generálnej prokuratúre. Vyžadovanie predloženia výpisu z registra trestov odporuje zákonu. Vyradenie kandidáta z voľby hlavného kontrolóra kvôli nepredloženiu výpisu z registra trestov by teda znamenalo porušenie zákona a to by ovplyvnilo zákonnosť voľby hlavného kontrolóra. (Hoffman, 2021)

2 Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra v Prešovskom samosprávnom kraji

Zákon o samosprávnych krajoch pod kontrolnou činnosťou rozumie najmä kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní sa majetkom a majetkovými právami samosprávneho kraja. (zákon o samosprávnych krajoch)

Kontrolnej činnosti podlieha podľa zákona o samosprávnych krajoch:

- 1) Úrad (je potrebné konkretizovať, že ide o úrad samosprávneho kraja)
- 2) Rozpočtové, príspevkové a neziskové organizácie zriadené krajom
- 3) Právnické osoby, v ktorých má samosprávny kraj majetkovú účasť
- 4) Osoby, ktorým boli poskytnuté dotácie z rozpočtu samosprávneho kraja

Podľa §19e zákona o samosprávnych krajoch je úlohou hlavného kontrolóra na požiadanie zastupiteľstva alebo predsedu predložiť zastupiteľstvu správu o výsledkoch kontroly na jeho najbližšom zasadnutí. Úlohou hlavného kontrolóra je taktiež predložiť zastupiteľstvu, najmenej raz ročne, správu a kontrolnej činnosti a to do 60 dní po uplynutí kalendárneho roku. Zákon stanovuje hlavnému kontrolórovi vykonať túto povinnosť najmenej raz ročne čo však nevylučuje to, že tak môže spraviť aj viackrát. V Prešovskom kraji

predkladal, za posledné volebné obdobie, hlavný kontrolór krajskému zastupiteľstvu pravidelne dve polročné správy o výsledku kontrolnej činnosti.

V ďalšej časti príspevku sa pozrieme na výsledky kontrolnej činnosti v Prešovskom samosprávnom kraji za rok 2021 a prvý polrok roku 2022. Kontrolná činnosť sa 1. polrok roku 2022 je zhrnutá v nasledujúcej tabuľke:

Tabuľka č.1 Vykonané kontroly v Prešovskom samosprávnom kraji za prvý polrok 2022

	Finančné kontroly	Tematické kontroly	Kontroly overovania splnenia prijatých opatrení
Odbor školstva	5	1	11
Odbor kultúry	1	3	3
Odbor sociálny	2	1	
Odbor dopravy			
Úrad PSK		2	
Kontrola na základe §19c ods. 2 písm. c) – d) zákona 302/2001 Z. z.		2	
Spolu	8	9	14

Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK (útvaru hlavného kontrolóra) za 1. polrok 2022

Tabuľka ukazuje, že za 1. polrok boli v najvyššom počte (14) vykonané kontroly overovania splnenia prijatých opatrení. Najviac ich bolo vykonaných v odbore školstva v počte 11. Zvyšné tri sa týkali odboru kultúry. Finančných kontrol bolo vykonaných najmenej a to v počte 8. Finančné kontroly boli najviac vykonávané v odbore školstva a to v počte 5. Tematické kontroly boli rozdelené rovnomerne medzi všetkými odbormi. Z tabuľky teda možno vyvodiť, že Prešovský samosprávny kraj si ako prioritu v 1. polroku 2022 stanovil školstvo kde vykonal najviac kontrol a kontroloval najmä to či jednotlivé školy zaviedli navrhované opatrenia z predchádzajúcich kontrol. Na druhej strane v odbore dopravy nevykonala Prešovský samosprávny kraj žiadnu kontrolu. Minimálne množstvo kontrol sa uskutočnilo aj na úrade samosprávneho kraja a to v počte 2.

Prešovský samosprávny kraj v rámci kontrolnej činnosti v 1. polroku 2022 zistil porušenie viacerých právnych predpisov. Porušenia právnych predpisov sú zhrnuté v nasledujúcom grafe.

Graf č. 1 Počet porušení platných predpisov za 1. polrok 2022



Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK (útvaru hlavného kontrolóra) za 1. polrok 2022

V grafe možno vidieť, že najviac porušovaný bol zákon č. 357/ 2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite v znení neskorších predpisov v počte 19. Ďalej boli zistené porušenia v zákone č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve a to v počte 13. Porušenia sa našli aj v oblasti interných smerníc a pokynov organizácií. Najmenší počet porušení bolo zistených v zákone o slobodnom prístupe k informáciám či pri odmeňovaní zamestnancov. Celkovo zistil hlavný kontrolór 58 porušení platných predpisov za 1. polrok roku 2022.

Kontrolnú činnosť za rok 2021 zobrazuje nasledujúca tabuľka:

Tabuľka č. 2 Vykonané kontroly v Prešovskom samosprávnom kraji za rok 2021

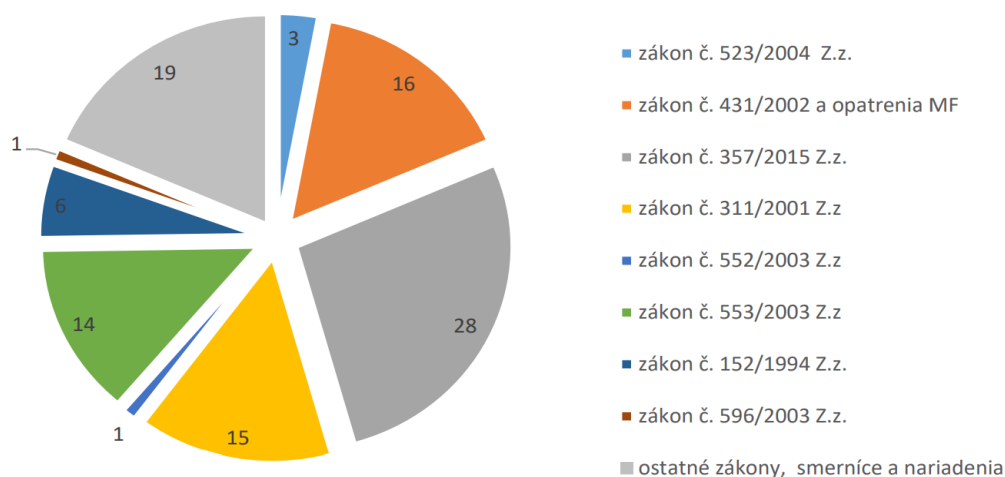
	Finančné kontroly	Technické kontroly	Kontroly overovania splnenia prijatých opatrení
Odbor školstva	21	1	21
Odbor kultúry	6		7
Odbor sociálny	4	1	3
Odbor dopravy		1	
Úrad PSK		2	
Kontrola na základe §19c ods. 2 písm. c)-d) zákona 302/2001 Z. z		4	
Spolu	31	9	31

Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK (útvaru hlavného kontrolóra) za 1. a 2. polrok 2021.

V tabuľke sú sčítané kontroly z oboch polročných správ o kontrolnej činnosti za rok 2021. V tabuľke možno vidieť, že najviac bolo vykonaných finančných kontrol a kontrol overovania splnenia prijatých opatrení. V oboch prípadoch sa vykonalo dokopy 31 kontrol. Najviac kontrol sa v obidvoch prípadoch opäť vykonalo v školstve čo naznačuje, že hlavnou prioritou kontrolnej činnosti bolo zabezpečiť kvalitné vzdelávanie v školách, ktoré patria do pôsobnosti Prešovského samosprávneho kraja. Najmenej kontrol sa aj v roku 2021 vykonalo v odbore dopravy a na úrade samosprávneho kraja. Z daného vyplýva odporúčanie, aby sa počet kontrol zvýšil najmä v odbore dopravy keďže ide o jednu z najdôležitejších kompetencií samosprávnych krajov. Tematických kontrol sa uskutočnilo 9 z toho najviac v právnických osobách, v ktorých má Prešovský samosprávny kraj majetkovú účasť respektíve sa vykonali kontroly osôb, ktorým boli poskytnuté účelové dotácie z rozpočtu kraja.

V 1. polroku 2021 hlavný kontrolór Prešovského samosprávneho kraja zistil porušenie viacerých právnych predpisov. Porušenia sú uvedené v nasledujúcom grafe:

Graf č. 2 Počet porušení platných predpisov za 1. polrok 2021

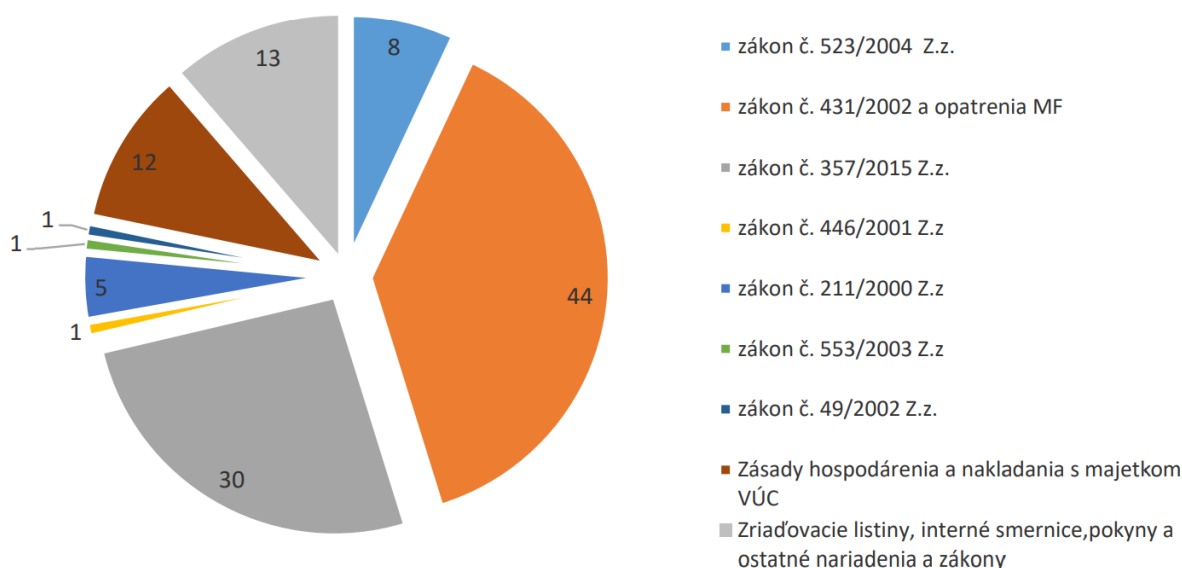


Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK (útvaru hlavného kontrolóra) za 1. polrok 2021

V grafe možno vidieť, že najviac porušovaným zákonom bol aj v 1. polroku 2021 zákon o finančnej kontrole a audite. Hlavný kontrolór zistil 28 porušení tohto zákona. Druhú najväčšiu skupinu porušení tvoria smernice a nariadenia v počte 19. K väčšiemu počtu porušení došlo aj v zákone o účtovníctve (16) a zákonníku práce (15). Hlavný kontrolór zistil väčšie množstvo porušení aj v zákone o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (14). Jedno porušenie bolo zistené v zákone o štátnej správe školstve a školskej samospráve (zákon č. 596/2003 Z. z.) a v zákone o sociálnom fonde (zákon č. 152/1994 Z. z.)

Porušenia platných predpisov za 2. polrok 2021 sú zhrnuté v nasledujúcom grafe:

Graf č. 3 Počet porušení platných predpisov za 2. polrok 2021



Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK (útvaru hlavného kontrolóra) za 2. polrok 2021

V grafe je možné vidieť, že najviac porušení bolo zistených v zákone o účtovníctve. Oproti prvému polroku bolo zistených o 28 viac prípadov porušenia. Tento nárast je pravdepodobne spôsobený zvýšenými kontrolami v oblasti účtovníctva. Veľkú skupinu porušení tvoria opätovne porušenia zákona o finančnej kontrole a audite a to v počte 30. Oproti prvému polroku došlo len k miernemu nárastu. Porušenia boli zistené aj v prípade interných smerníc, pokynov či zriaďovacích listín. Počet porušení bol vyčíslený na 13. Väčší počet porušení zistil hlavný kontrolór aj v zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom VÚC. Najmenej porušení bolo zistených v zákone o ochrane pamiatkového fondu (zákon č. 49/2002 Z. z.), v zákone o majetku VÚC (zákon č. 446/2001 Z. z.) a v zákone o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (zákon č. 553/2003 Z. z.)

2.1 Vybavovanie sťažností v Prešovskom samosprávnom kraji

Nevyhnutnú súčasť kontroly predstavuje aj vybavovanie sťažností. Sťažnosti poskytujú možnosť obyvateľom kraja domáhať sa nápravy krivdy ak majú pocit, že im bola činnosťou kraja spôsobená. Vo všeobecnosti však platí to, že sťažnosť musí byť opodstatnená. Nasledujúca tabuľka prehľadne sumarizuje počet podaných sťažností a ich vybavenie.

Tabuľka č. 3 Vybavovanie sťažností v Prešovskom samosprávnom kraji

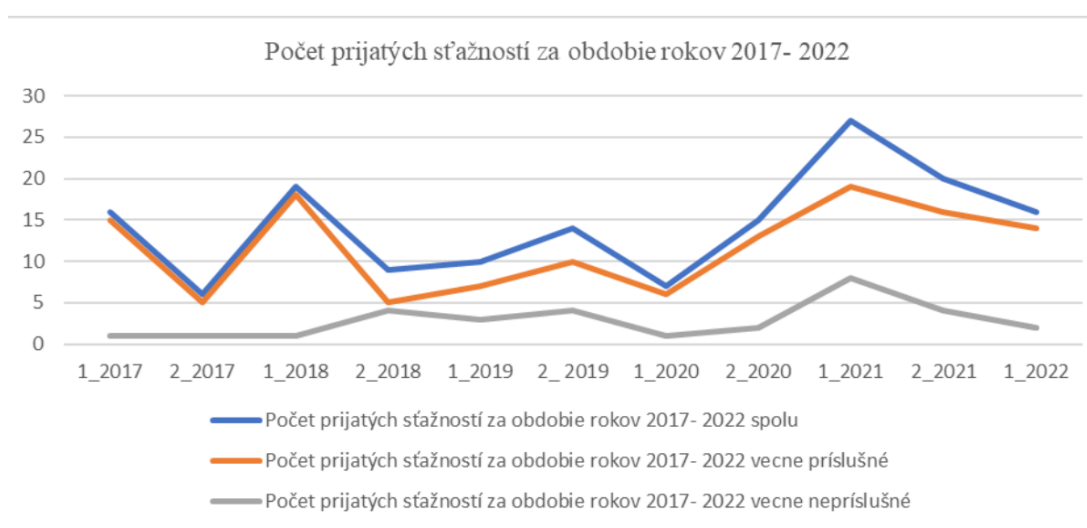
Rok	Počet prijatých sťažností	Počet vecne nepríslušných	Opodstatnené	Neopodstatnené	Odložené
2021	47	12	8+1	19	7
2022	16	2	2	9	3

Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK za 1. a 2. polrok 2021 a 1. polrok 2022

Tabuľka ukazuje, že v roku 2021 bolo prijatých 47 sťažností. Z daného počtu bolo 12 vecne nepríslušných. Boli teda postúpené vecne príslušnému orgánu. Zo zvyšných bolo 19 neopodstatnených, 9 opodstatnených a 7 sťažností bolo odložených. V prípade opodstatnených sťažností je potrebné povedať, že jedna sťažnosť z roku 2021 je ešte v štádiu vybavovania a až po jej vybavení ju bude možné zaradiť do niektorej kategórie. Preto je to v tabuľke uvedené ako 8+1. Za pozitívne je potrebné zhodnotiť, že k odloženiu sťažností došlo len v 7 prípadoch. V roku 2022 bolo za 1. polrok prijatých 16 sťažností a viac ako polovica boli neopodstatnené (9). Konečný stav za rok 2022 sa dozvieme až po vypracovaní správy za 2. polrok 2022.

Nasledujúci graf ukazuje vývoj prijímaných sťažností za posledných 5 rokov.

Graf č. 4 Počet prijatých sťažností za obdobie 2017-2022



Zdroj: Správa o kontrolnej činnosti ÚHK za 1. polrok 2022

V grafe je možné pozorovať nerovnomerný vývoj prijímania sťažností. V jednom polroku dochádza k nárastu a v druhom zase poklesu. V grafe možno najmä pozorovať prudký nárast podávania sťažností v roku 2021 čo bolo spôsobené prijímanými opatreniami v boji proti ochoreniu COVID-19 a nesúviseli s fungovaním samosprávneho kraja.

Záver

Kontrola vykonávaná hlavným kontrolórom samosprávneho patrí do vnútorného systému kontroly samosprávneho kraja a vytvára účinný systém na zabezpečenie riadneho fungovania samosprávneho kraja.. Súčasne táto kontrola pomáha zvyšovať úroveň verejnej správy. Aj napriek tomu funkcia hlavného kontrolóra podlieha určitým nedostatkom.

V prípade nezávislosti hlavného kontrolóra je možné viesť polemiku či je hlavný kontrolór skutočne nezávislý pri výkone svojej funkcie keďže je volený a odvolávaný zastupiteľstvom vyššieho územného celku. Zároveň sa zastupiteľstvu za svoju činnosť zodpovedá. Zákonom je stanovené, že každý samosprávny kraj je povinný zvoliť si hlavného kontrolóra a preto nemôže nastať situácia kedy by sa kraj ocitol bez hlavného kontrolóra.

Týmto ustanovením je zabezpečená kontinuita kontrolnej činnosti v regionálnej samospráve. V prípade kvalifikačných požiadaviek sa prikláňame k názoru, že hlavný kontrolór by mal mať minimálne vysokoškolské vzdelanie a to najmä v oblasti práva či ekonómie keďže ide o oblasti, ktoré predstavujú hlavný predmet jeho kontroly a preto sa v nich musí vyznať a mať v spomínaných odboroch dostatočné vzdelanie. Toto ustanovenie by sa malo vzťahovať aj na hlavného kontrolóra obce. V súčasnosti sa od kandidáta na funkciu hlavného kontrolóra obce vyžaduje len stredoškolské vzdelanie bez bližšej špecifikácie a preto by sa táto požiadavka mala špecifikovať na vzdelanie v konkrétnych odboroch tak, ako tu upravuje zákon o samosprávnych krajoch.

Pri voľbe hlavného kontrolóra je potrebné v prvom rade vyriešiť otázku žrebovania víťaza ak sa v dvoch kolách nepodarí zvoliť nikoho. Dovoľme si tvrdiť, že ponechať obsadenie takto dôležitej funkcie na náhodu vo vysokej miere ovplyvňuje kvalitu kontrolnej činnosti v kraji. Podľa nás by mal zákonodarca uvažovať o zavedení tretieho kola pri voľbe hlavného kontrolóra nielen v samosprávnom kraji ale aj na úrovni obcí. V prípade nezlučiteľnosti funkcií je na mieste odporúčanie, aby došlo k jej rozšíreniu. Nie je napríklad vylúčené, aby hlavný kontrolór samosprávneho kraja bol súčasne poslancom Národnej rady Slovenskej republiky či primátorom mesta alebo starostom obce. Čisto teoreticky môže nastať aj situácia, že hlavný kontrolór v jednom samosprávnom kraji by bol súčasne predsedom iného samosprávneho kraja.

Aj napriek uvedeným nedostatkom je funkcia hlavného kontrolóra samosprávneho kraja dôležitá a zabezpečuje riadny chod vyššieho územného celku.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALMAN, T. 2015. Územná samospráva a tvorba práva v kontexte dozoru prokurátora. In: *Územná samospráva a tvorba práva-recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 27.11.2015*. [online]. 2015. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>, ISBN 978-80-8152-384-7
- JESENKO, M. 2015. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: *Územná samospráva a tvorba práva-recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 27.11.2015*. [online]. 2015. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>, ISBN 978-80-8152-384-7
- MIKLOŠ, M. – KUBÁŇOVÁ, S. 2021. Správa o kontrolnej činnosti útvaru hlavného kontrolóra PSK za 1. polrok 2021. [online]. 2021. [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: <https://www.po-kraj.sk/samosprava/kompetencie-psk/kontrola/kontroly/rok-2021/>
- POLIAK, L. 2016. Hlavný kontrolór obce – Vybrané problémy. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia – elektronický vedecký časopis* [online]. 2016, vol. 4, no. 1 [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: sic.pravo.upjs.sk/files/7_poliak_-_hlavny_kontrolor_obce.pdf

SPRÁVA O KONTROLNEJ ČINNOSTI ÚHK PSK za 1. polrok 2022. [online]. 2022 [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: <https://www.po-kraj.sk/samosprava/kompetencie-psk/kontrola/kontroly/rok-2022/>

SPRÁVA O KONTROLNEJ ČINNOSTI ÚHK PSK za 2. polrok 2021. [online]. 2022 [cit. 2022-08-11]. Dostupné na internete: <https://www.po-kraj.sk/samosprava/kompetencie-psk/kontrola/kontroly/rok-2021/>

TEKELI, J. - TOMÁŠ, L. - HOFFMANN, M. 2021. *Zákon o samosprávnych krajoch – Komentár. 1. vyd.* Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2021. 580 s. ISBN 978-80-7676-206-0

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v platnom znení

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

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

ÚZEMNO-SPRÁVNE ČLENENIE SLOVENSKA AKO POLITICKO-ODBORNÉ ZADANIE RÔZNYCH KOMISIÍ (1990 – 1994)¹⁴⁶

TERRITORIAL/SPATIAL AND ADMINISTRATIVE DIVISION OF SLOVAKIA AS A POLITICAL AND EXPERT TASK FOR VARIOUS COMMISSIONS (1990 – 1994)

Daniel Klimovský*

ABSTRAKT

Územno-správne členenie akejkoľvek krajiny je mimoriadne politicky citlivou problematikou a zvyčajne sa do nej zapája nielen odborná verejnosť, ale aj politici a laická verejnosť. Tento príspevok je zameraný na pôsobenie a výsledky politicko-odborných komisií, ktoré sa v období rokov 1990 – 1994 zaoberali témou územno-správneho členenia Slovenska. Samotný príspevok nie je analytickým príspevkom. Naopak, ponúka deskripciu aktérov a udalostí, ktoré so sledovanou témou v danom období priamo alebo nepriamo súviseli. Hlavným zámerom je zmapovanie relevantných aktérov a ich aktivít a vytvorenie primeraného základu pre hlbšie analýzy venované vývoju územno-správneho členenia Slovenska. Na účely spracovania príspevku boli využité nielen legislatívne dokumenty, ale aj archívne dokumenty súvisiace s pôsobením vybraných aktérov a tiež pološtruktúrované rozhovory s vybranými odborníkmi a tvorcami politik.

Kľúčové slová: územno-správne členenie, územná samospráva, obec, župa, kraj, okres, oblasť

Úvod

Samosprávne kraje boli na Slovensku legislatívne zriadené k 1. januáru 2002. Historicky prvé voľby do orgánov týchto samosprávnych jednotiek boli organizované v závere roka 2001. Vytvoreniu samosprávnych krajov však predchádzala diskusia o rôznych záležitostiach. Jednou z mediálne najviac pokrytých tém sa stala problematika nového územno-správneho členenia. V tomto kontexte podľa **Gurňáka** (2014) platí, že ak sa odhliadne od iných aspektov vývoja územno-správneho členenia Slovenska od roku 1918 a pozornosť sa sústreďí výlučne na teritoriálny aspekt, potom tento vývoj musí byť popísaný ako nestabilný (Klimovský, 2022). Táto nestabilita však nebola vyvolávaná len štátotvornými procesmi (teda predovšetkým vznikom a budovaním Československej republiky, existenciou Slovenskej republiky v období po roku 1939, obnovením Československej republiky, federalizáciou a centralizačnými tendenciami v Československej socialistickej republike). Napríklad ako uvádza **Dejmek** a kolektív (2018), v medzivojnovom období sa položili

¹⁴⁶ Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0727/21 „Sto rokov vývoja systému verejnej správy na území Slovenska (1918 – 2018)“.

* doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD., docent na Katedre politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave. Adresa: Gondova 2, 811 02 Bratislava. E-mail: daniel.klimovsky@uniba.sk.

základy demokracie na našom území a zároveň došlo k nebývalému hospodárskemu rozmachu. Svetová hospodárska kríza začiatkom 30. rokov uľahčila vo viacerých krajinách nástup extrémnych politických táborov, čo neskôr vyústilo do celosvetového vojnového konfliktu. Po jeho ukončení bolo v polovici 20. storočia potrebné zhromaždiť dostupné zdroje, zaangažovať existujúce kapacity a určiť nielen kurz ďalšieho hospodárskeho, ale aj politického vývoja. Československo však bolo súčasťou medzinárodno-politických rošád, pričom jeho vyjednávacía pozícia bola limitovaná. Naplno sa pri rozhodovaní jeho čelných predstaviteľov prejavil fakt, že nedokázali byť autonómni voči záujmom najsilnejších hráčov vo vtedajšej medzinárodnej politike a Československo sa dostalo do sféry záujmov Sovietskeho zväzu. Neschopnosť nastoleného režimu vedenému komunistami čeliť novým výzvam a udržiavať hospodársku konkurencieschopnosť sa jasne prejavovala prakticky od konca 60. rokov a namiesto politického uvoľňovania boli zavádzané ďalšie centralizačné nástroje. Režim strácal reálnu podporu a vnútornú politickú eróziu už nedokázali koncom 80. rokov zakryvať ani oficiálne štátne médiá (Dejmek a kolektív, 2018). Koncom roka 1989 tak došlo k jeho kolapsu. Ani snahy o obnovenie demokracie a trhovo-orientovanú hospodársku transformáciu v Československo však neboli vnímané všetkými zainteresovanými aktérmi rovnako. Oficiálne sa síce nový štátny celok ešte stihol ústavnoprávne transformovať na Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku, no následné odstredivé politické požiadavky prevládali a ku koncu roka 1992 sa táto federácia rozpadla (Rychlík, 2002).

V období od 1. januára 1993 sme svedkami možno ešte turbulentnejšieho vývoja územno-správneho členenia a s ním súvisiacich pokusov o zriaďovanie, premenovávanie, transformovanie, rušenie a niekedy i obnovovanie rôznych orgánov štátnej správy a územnej samosprávy. **Buček** et al. (2009) pripomínajú, že v tomto období bola priestorová organizácia výkonu verejnej moci permanentne a intenzívne diskutovanou témou. Neprekvapuje preto, že v tomto období sa do procesov príprav reformy verejnej správy intenzívne zapájali nielen domáci aktéri, ale významná odborná pomoc bola poskytovaná aj zo strany zahraničných expertov, ktorú sprostredkovali najmä Rada Európy, Európska únia (EÚ), Rozvojový program OSN (UNDP), či Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a ich spoločné iniciatívy. Napríklad prostredníctvom Centra pre spoluprácu s nečlenskými krajinami OECD poskytovala poradenstvo a pomoc reformujúcim sa krajinám strednej a východnej Európy a krajinám bývalého Sovietskeho zväzu v rôznych ekonomických záležitostiach, vrátane oblasti verejnej správy. Program PHARE poskytoval finančnú podporu partnerským krajinám strednej a východnej Európy až do obdobia, keď boli tieto krajiny pripravené prevziať záväzky vyplývajúce z členstva v EÚ. Spoločnou iniciatívou OECD a EÚ sa v priebehu 90. rokov stal Program pre podporu rozvoja správy a manažmentu v krajinách strednej a východnej Európy (SIGMA) a jeho cieľom bolo podporovať úsilie zamerané na reformu systémov verejnej správy v trinástich transformujúcich sa krajinách (OECD, 1998, s. 2).

I vďaka tejto podpore bol od druhej polovice 90. rokov na Slovensku zorganizovaný celý rad odborných seminárov a konferencií za účasti zahraničných expertov a ich príspevky alebo referáty vychádzajúce zo zahraničných skúseností prospeli aj domácim odborníkom. Pozitívom bol aj transfer poznatkov a skúseností prostredníctvom odborných publikácií, ktoré sa vďaka rôznym prekladom stávali dostupnými i pre prax, ktorá v danom období nebola

primerane pripravená na príjem poznatkov a komunikáciu v cudzích jazykoch (Komunikácia s M. Hamalovou, 2022).

Tento príspevok mapuje a opisuje vybrané udalosti a širšie súvislosti týkajúce sa dobového politického, hospodárskeho i administratívneho kontextu, pričom časovo je ohraničený rokmi 1990 – 1994 (konkrétne do obdobia konania parlamentných volieb v roku 1994). Dôvodom je fakt, že ide jednak o málo zmapované obdobie z hľadiska príprav tak dôležitých dokumentov, ako sú návrhy územno-správneho členenia, a tiež to, že práve v tomto období prebiehala mimoriadne intenzívna snaha o riešenie tejto problematiky, ktorá však nemala iba politický rozmer, ale aj vysoko odborný rozmer.

Na účely zostavenia príspevku bola využitá obsahová analýza vybraných legislatívnych, plánovacích a iných odborných dokumentov. Zároveň boli oslovení kľúčoví aktéri a s nimi boli zorganizované pološtruktúrované rozhovory, v rámci ktorých poskytli osobné skúsenosti s vybranými udalosťami, ako aj názory na súvisiace dianie. Rozhovory s týmito vybranými aktérmi reformných procesov boli realizované v období 19. januára – 4. februára 2022. Celkovo bolo oslovených trinásť respondentov, pričom výpovede od desiatich z nich (**Vladimír Bajan, Peter Berčík, Milan Buček, Milan Galanda, Marta Hamalová, Peter Kukliš, Viktor Nižňanský, Jaroslav Pilát, Vladimír Slavík, Elena Žárska**) boli získané prostredníctvom prezenčne organizovaných rozhovorov alebo prostredníctvom elektronickej či telefonickej komunikácie (podľa preferencií oslovených respondentov). Niektorí z týchto respondentov poskytli na účely spracovania tejto kapitoly aj ich súkromné archívne materiály, ktoré pomohli zvýšiť kvalitu prezentovaného obsahu.

1 Udalosti v roku 1990

Pre praktické snahy o vytváranie systému verejnej správy v nových hospodárskych a politických podmienkach, teda po tzv. Nežnej revolúcii, sa dôležitým stalo uznesenie vlády SR č. 97/1990, ktoré vláda prijala 14. februára 1990. V rámci týchto aktivít sa vláda uzniesla na potrebe uskutočniť zásadnú kvalitatívnu reformu uskutočňovania štátnej moci v obciach a výkonu štátnej správy a Ministerstvo vnútra SR (MV SR) zadalo v máji 1990 Výskumnému ústavu oblastného plánovania (VÚOP) úlohu spracovať návrh nového územného členenia SR, ktoré malo byť uvedené do života od 1. januára 1991. V tomto kontexte je vhodné uviesť, že už v období pred rokom 1990 VÚOP pracoval na niekoľkých zadaniach v oblasti územného usporiadania z pohľadu oblastného rozvoja a pri riešení úlohy zadanej MV SR nadväzoval na výsledky týchto predchádzajúcich zadaní. Tiež je potrebné mať na pamäti, že problematika urbánneho alebo regionálneho rozvoja nebola začiatkom 90. rokov ničím novým a pre územie Slovenska už bolo v predchádzajúcom období spracovaných niekoľko podnetných výskumných správ alebo štúdií (napríklad Bašovský a kolektív, 1985, Bezák, 1981). V tejto praxi sa pokračovalo aj v nasledujúcich rokoch (napríklad Bašovský – Slavík, 1994, Bezák, 1990).

Začiatkom júna 1990 prerokovala vláda SR pracovný dokument označený ako *Návrh reformy národných výborov a miestnej štátnej správy*. Aj keď sa v ňom explicitne uvažovalo o zmene v územnom členení SR, s plánom na zriadenie regionálnej samosprávy ako takej sa nepracovalo. V správe VÚOP z 12. júla 1990 (zodpovedným riešiteľom bol **Gašpar Michal**

a na variantných návrhoch pracovalo jeho ďalších jedenásť spolupracovníkov) boli predložené dva varianty územného usporiadania prvého stupňa orgánov štátnej správy a dva varianty usporiadania vyššieho stupňa štátnej správy. Pokiaľ ide o prvý stupeň orgánov štátnej správy, VÚOP navrhoval tento stupeň usporiadať nasledujúcim spôsobom:

- variant A: 112 územných jednotiek nazývaných obvody;
- variant B: 46 územných jednotiek nazývaných okresy.

Vyšší stupeň štátnej správy podľa VÚOP mal pôsobiť v nových územných jednotkách:

- variant: 13 jednotiek nazývaných okresmi (Bratislava, Trnava, Nitra, Nové Zámky, Trenčín, Žilina, Martin, Banská Bystrica, Lučenec, Poprad, Prešov, Košice, Michalovce) – VÚOP vychádzal z predpokladu, že ich kompetencie budú vymedzené širšie a vzťah občanov bude častejší a bezprostrednejší;
- II. variant: 7 oblastí (Bratislavská oblasť, Trnavská oblasť, Nitrianska oblasť, Žilinská oblasť, Banskobystrická oblasť, Košická oblasť a Prešovská oblasť) – tento variant VÚOP označoval ako progresívny a predpokladal v ňom, že tento stupeň bude plniť najmä riadiace funkcie vo vzťahu k základnému stupňu štátnej správy.

Napriek tomu, že územná samospráva patrí k typickým sféram, v rámci ktorých si obe časti federácie ponechali autonómiu v rozhodovaní o jej postavení a pôsobení, netreba zabúdať ani na fakt, že relevantní politickí aktéri na oboch stranách rieky Moravy sledovali svoje kroky a vzájomne sa v tomto náročnom procese komplexnej transformácie inšpirovali, alebo dokonca aj ovplyvňovali. Dňa 6. septembra 1990, teda len dva dni po tom, čo bol Českou národnou radou schválený zákon č. 367/1990 Zb. o obciach (obecní zřízení), schválila Slovenská národná rada (SNR) zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Ustanovenia týchto zákonov zavádzali v oboch častiach federácie odlišné systémy miestnej územnej (obecnej) samosprávy, no v oboch prípadoch platilo, že to boli aj v európskom kontexte moderné zákony obnovujúce územnú samosprávu na obecnej, respektíve miestnej úrovni. Prijatím tohto zákona sa však úvahy o vhodnom územno-správnom členení na Slovensku ani zďaleka neuzavreli. Už v závere októbra 1990 SNR prijala zákon č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, ktorým došlo k zrušeniu krajov, ako symbolov predchádzajúceho politického režimu. Podľa ustanovení § 1 tohto zákona bol výkon miestnej štátnej správy zverený okresným úradom a obvodným úradom, ktoré boli priamo podriadené vláde SR (iným štátnym orgánom mohol výkon miestnej štátnej správy zveriť iba osobitný zákon). Miestna pôsobnosť a sídla boli týmto orgánom vymedzené v ustanoveniach §§ 2 a 3. Podľa nich zriadené okresné a obvodné úrady vykonávali štátnu správu v územných obvodoch. Zatiaľ čo územným obvodom okresného úradu bol okres, územný obvod obvodného úradu tvorili obce, ktoré určil okresný úrad po prerokovaní s dotknutými obcami. Pokiaľ ide o sídla okresných a obvodných úradov, tie ustanovovala vláda SR formou vlastného nariadenia. K zmene v týchto pravidlách došlo aj v súvislosti s prijatím zákona č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení SR, ktorý bol schválený na pôde SNR koncom novembra 1990. Základnou územnou jednotkou SR sa podľa § 1 tohto zákona stali obce a ich územia tvorili územie SR. Správne členenie bolo definované v § 6 a podľa neho sa územie SR administratívne členilo na okresy. Sídlami okresov už neurčovalo vládne nariadenie, ale boli

pevne definované v prílohe tohto zákona. Túto zmenu vnímali odborníci ako dočasné riešenie priestorovej organizácie štátu (Rozhovor s V. Slavíkom, 2022), čo podporuje aj obsah uznesenia Predsedníctva SNR č. 180/1990, ktorýmuložilo vláde SR začať proces decentralizácie štátnej správy, jej prestavby na samosprávnom princípe a reformy územného členenia republiky (Minarovič, 2019 s. 51). Odborníkmi i politikmi to bolo vnímané ako dopyt po návrhoch takého správneho a územného usporiadania krajiny, ktoré by bolo stabilné a ktoré by odzrkadľovalo potreby politickej i administratívnej praxe. Centrom koordinácie prípravy reformných krokov v oblasti verejnej správy, vrátane súvisiacich legislatívnych prác, bola v období rokov 1990 – 1998 Sekcia verejnej správy MV SR, no konkrétne návrhy opatrení pripravovali rôzne komisie (Komunikácia s P. Berčíkom, 2022).

2 Udalosti v roku 1991

Vláda SR v priebehu marca 1991 zriadila svojím uznesením č. 126/1991 Komisiu vlády SR na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie SR. Jej predsedom sa stal **Vladimír Mečiar** (ako predseda vlády SR), podpredsedom komisie sa stal **Ladislav Pittner** (ako minister vnútra) a ďalšími členmi komisie boli **Milan Buček, Belo Bosák, Peter Berčík, Jozef Smrek, Jaroslav Žbirka, Michal Kováč, Vladimír Sládek, Jozef Brziak, Katarína Tóthová, Viliam Volko, Jozef Dančo, Miloslav Hetteš a Stanislav Bečica**. Komisia si zriadila dve pracovné skupiny. Prvú pracovnú skupinu tvorili odborníci určení ústrednými orgánmi štátnej správy a ďalšími ústrednými inštitúciami, ktoré vybrala vláda SR. Vedúcim tejto pracovnej skupiny bol **Milan Buček**. Členov pracovnej skupiny odborníkov z teoretickej a praktickej oblasti (pracovne označovanej aj ako druhá pracovná skupina komisie) menovite určila vláda SR. Vedením bol poverený **Jozef Dančo** a jej ďalšími členmi boli **Gašpar Michal, Bonaventúra Krampl, Vojtech Hrdina, Marián Minarovič, Leon Sokolovský, Oliver Bašovský, Anton Bezák, Ján Podolák, Juraj Podoba, Peter Beňuška, Oľga Petková, Karol Androvič, Peter Lebovič, Miloš Souček, Igor Palúš, Jaroslav Mazurek, Juraj Žudel, Dušan Slimák, Pavol Surovec, Jozef Šalák, Michal Gašpar, Miroslav Číž, Jozef Czafik, Eduard Šarmír, Pavol Jambor, Eduard Mazák, Peter Obtulovič a Miroslav Križo**.

Rokovania druhej pracovnej skupiny komisie sa výrazne orientovali na takzvaný župný model. Aj keď sa počas rokovaní tejto pracovnej skupiny objavil návrh na vytvorenie až 20 žúp (Sokolovského návrh), za rozhodujúce boli považované návrhy uvažujúce o vytvorení 15 + 1 žúp (podľa Žudelovho návrhu) a 16 žúp (podľa Podolákovho návrhu) (Záznam zo zasadnutia druhej pracovnej skupiny komisie vlády SR na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie konaného 3. mája 1991). V rámci zasadnutí celej pracovnej skupiny sa vytvorila užšia pracovná skupina, respektíve pracovný tím (patrili tu **Marián Minarovič, Leon Sokolovský, Juraj Žudel, Anton Bezák, Vojtech Hrdina, Bonaventúra Krampl, Ján Podolák, Peter Lebovič, Karol Androvič, Peter Beňuška, Juraj Podoba a Zdenko Alexy**), ktorý dostal za úlohu spracovať návrh reprezentujúci postoje a preferencie členov pracovnej skupiny. Svoj návrh na nové administratívne a územné usporiadanie SR vo variantom vyhotovení predstavil tento pracovný tím 20. mája 1991.

21. júna 1991 boli Komisii vlády SR na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie SR predložené dva alternatívne návrhy. Jeden bol z dielne prvej pracovnej skupiny a druhý spracovala druhá pracovná skupina na základe skorších návrhov VÚOP. Župný návrh k tomuto dátumu ešte nebol dopracovaný, no rávalo sa s ním. Všetky návrhy boli sfinalizované v priebehu letných mesiacov a Komisia vlády SR na prípravu návrhu na územné a správne členenie SR ich mala k dispozícii na svoje rokovanie dňa 11. septembra 1991. Ako uvádza **Slavík** (2003, doplnené autorom), išlo o tieto tri varianty:

- variant: miestne správne jednotky (698) + okresy (38)
- II. variant: okresy (38/48/49) + kraje (7)
- III. variant: okresy (70/77) + župy (14/15 + 1).

Návrh prvej pracovnej skupiny predkladal **Milan Buček**. Tento návrh vychádzal z potreby pripraviť takú územno-správnú organizáciu krajiny, ktorá vytvorí vhodnú územnú a organizačnú štruktúru pre racionálne fungujúce územné orgány štátnej správy a miestnej správy (samosprávy miest a obcí). V tomto návrhu prvá pracovná skupina dospela k záveru, že územie SR by sa malo členiť na obce a okresy. Z hľadiska správneho členenia sa prikláňala k tomu, že na zabezpečenie kvalifikovaného výkonu správnych záležitostí je potrebné umožniť zriaďovanie spoločných obecných úradov a správnym štátnym orgánom zabezpečiť dohľad nad ich činnosťou. Základnými územnými jednotkami verejnej správy sa mali stať podľa podkladov URBION Bratislava. K pôsobeniu URBIONU Bratislava je vhodné uviesť, že centrálné plánovanie ovplyvňovalo v Československu v druhej polovici 20. storočia prakticky všetky sféry spoločenského života, vrátane oblasti územného plánovania a urbanizmu. Na tieto účely bol v roku 1956 zriadený Štátny ústav pre rajónové plánovanie, ktorý bol po viacerých organizačných zmenách označovaný ako URBION – Štátny inštitút urbanizmu a územného plánovania (od roku 1973). Bola to výskumno-vývojová a projektová organizácia sídliaca v Bratislave a venujúca sa územnému plánovaniu a urbanizmu. Organizačne spadala pod Ministerstvo výstavby Slovenskej socialistickej republiky a jej činnosť bola oficiálne ukončená koncom roku 1993.

A práve z podkladov URBIONU Bratislava vychádzala vyššie uvedená pracovná skupina, miestne správne jednotky (municipality) a to v počte 698 jednotiek. Malo ísť o obce (s vlastnými miestnymi úradmi), alebo dobrovoľne vytvárané asociácie obcí (so spoločnými obecnými úradmi). Prvá pracovná skupina dospela k záveru, že nie je potrebné územne presne určiť hranice vyššieho stupňa štátnej správy. Argumentovala pri tom tým, že ústredné orgány by mohli využiť dovtedajšiu štruktúru takzvaných veľkých okresov, alebo by si mohli druhostupňové orgány zriaďovať podľa vlastných rezortných potrieb. Pre toto zriaďovanie určila zásadu, že prípadné územia druhostupňových orgánov sa musia skladať z území celých okresov (aby nedochádzalo k umelému rozdeľovaniu okresnej štruktúry) a sídla druhostupňových orgánov by sa mali umiestňovať najmä do vybraných miest (Bratislava, Trnava, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Košice a Prešov).

Druhá pracovná skupina prezentovala dva návrhy. Prvý z nich vychádzal z návrhov spracovaných VÚOP už v roku 1990 a prezentoval ho **Jozef Dančo**. Na základnom stupni malo byť územie krajiny rozčlenené na 49 okresov, pričom tento počet bol neskôr znížený na 48 okresov a rávalo sa aj s variantom v počte 38 okresov. Za predpokladu, že druhý stupeň

štátnej správy by plnil predovšetkým riadiace a kontrolné funkcie a priamy styk s občanmi by bol minimálny, tento návrh rátať s vytvorením 7 územných celkov – krajov, ktoré mali sídliť v Bratislave, Trnave, Nitre, Žiline, Banskej Bystrici, Košiciach a Prešove. Zároveň tento návrh rátať s konštituovaním 14 plánovacích regiónov. Tieto nemali mať žiadnu správnu kompetenciu a mali slúžiť výlučne na plánovacie a programovacie účely v hospodárskej, sociálnej a kultúrnej oblasti. Konkrétne išlo o: Bratislavský plánovací región, Záhorský plánovací región, Západoslovenský plánovací región, Ponitriansky plánovací región, Južnoslovenský plánovací región, Strednopovažský plánovací región, Severopovažský plánovací región, Hornopovažský plánovací región, Pohronský plánovací región, Novohradský plánovací región, Spišský plánovací región, Šarišský plánovací región, Košický plánovací región a Zemplínsky plánovací región. Hranice týchto regiónov mali byť pružné a nemuseli rešpektovať hranice vymedzených okresov. Ich bližšiu konkretizáciu mal podľa prezentovaného návrhu v budúcnosti upraviť zákon o územnom plánovaní.

Takzvaný župný návrh prezentoval **Marián Minarovič**. Základným stupňom sa mali stať okresy. Pri ich formulovaní boli zohľadňované nielen hranice dovtedy existujúcich okresov, ale aj efektívnosť a dostupnosť správy územia a tiež identifikované funkčné mestské regióny (takto bolo identifikovaných 63 mestských regiónov). Okrem 77 okresov navrhla táto skupina vytvorenie 14 – 15 žúp + vyčlenenie Bratislavy ako hlavného mesta: Bratislava hlavné mesto, Bratislavská župa (sídlo: Bratislava), Západonitrianska župa (Trnava), Hornonitrianska župa (Prievidza), Dolnonitrianska župa (Nitra), Dolnotrenčianska župa (Trenčín), Hornotrenčiansko-turčianska župa (Žilina), Liptovsko-oravská župa (Ružomberok), Zvolenská župa (Banská Bystrica), Tekovsko-hontianska župa (Levice), Novohradská župa (Lučenec), Gemersko-malohontská župa (Rimavská Sobota), Abovsko-turnianska župa (Košice), Spišská župa (Spišská Nová Ves), Šarišská župa (Prešov) a Zemplínska župa (Michalovce). Podľa **Žudela** (2019) takto navrhovaná štruktúra reflektovala nielen historicky sformované regióny, ale aj okresy takzvaného krajinského zriadenia z obdobia rokov 1928 – 1939. Platí pri tom, že okresné úrady aj župné úrady mali charakter (nad-obecných) územných orgánov.

Je zaujímavé, že už v toto období sa v prípade Bratislavy uvažovalo nielen nad variantom s pevnými mestskými hranicami, ale aj nad variantom vnímania Bratislavy ako metropolitného regiónu. V návrhu bolo tiež explicitne uvedené, že táto štruktúra územného a správneho usporiadania SR by mala byť prijatá v podobe ústavného zákona s presným vymedzením kompetencií a organizácie štátno-správnych i samosprávnych jednotiek, so vzorovým štatútom vyššieho stupňa samosprávy a s uvažovaným riešením sústavy znakov žúp, okresov a sídelných miest. Z hľadiska politickej reprezentácie sa uvažovalo o tom, že na úrovni okresu mal pôsobiť okresný senát zložený zo starostov obcí okresu a na úrovni župy mala pôsobiť župná (stoličná) rada, ktorá by bola vytváraná na princípe paritného zastúpenia okresov. Zároveň však nebola vylúčená ani možnosť tvorby župného orgánu priamou voľbou na princípe pomerného zastúpenia.

3 Udalosti v roku 1992

Po oficiálnom prezentovaní týchto návrhov došlo aj k ich výraznej medializácii v celoslovenských denníkoch (napríklad *Verejnoscť*, 15. augusta 1991, s. 5; *Pravda*, 30. septembra 1991, s. 5; *Obecné noviny*, 14. november 1991, s. 8 – 9, 12; *Obecné noviny*, 21. novembra 1991, s. 4 – 5, *Národná obroda*, 29. januára 1992, str. 9; *Slovenské národné noviny*, 28. apríla 1992, s. 7). V tomto kontexte sa už začali črtat' aj stranické preferencie a tlaky: napríklad **Gašpar Michal** článkom v *Obecných novinách* (7. januára 1992, s. 8 – 9) ostro skritizoval župný variant, na čo sa ohradil napríklad **Leon Sokolovský** článkom v tom istom periodiku (28. januára 1992, s. 10 – 11), pričom Michalovu kritiku označil za nepodloženú, skresľujúcu a slúžiacu nejasným záujmom.

Aj napriek platnému uzneseniu SNR č. 143/1991 z 11. júla 1991, v ktorom okrem iného SNR žiadala vládu SR predložiť do konca roku 1991 výborom SNR rozpracovanie odporúčaní k územnému a správneému členeniu SR, k jeho naplneniu nedošlo. Preto pristúpil vtedajší predseda SNR, **František Mikloško**, k ustanoveniu pracovnej komisie pre komplexné posúdenie zmeny územného a správneho členenia SR (uznesenie SNR č. 249/1992 zo záveru januára 1992). Výbor SNR pre štátnu správu a územnú samosprávu, pod vedením **Vladimíra Sládeka** (VPN), svojím uznesením č. 242/1992 odporučil vtedajšiemu predsedovi SNR, aby za členov pracovnej skupiny vymenoval tieto osoby: **František Baláž**, **Marián Minarovič**, **Mária Olejníková**, **Ladislav Pirovits**, **Anton Hrnko**, **Oľga Marhulíková**, **Katarína Tóthová**, **Gábor Agárdy**, **Jozef Kvarda**, **Marián Buday**, **Leon Sokolovský**, **Juraj Žudel**, **Vojtech Hrdina**, **Dušan Slimák**, **Ladislav Setnický**, **Karol Jurica** a **Anna Rosínska**. Okrem odborníkov v nej mali zastúpenie všetky politické subjekty zastúpené v danom období v SNR, a tiež územná samospráva, štátna správa a špecificky aj MV SR (Minarovič, 2019, s. 51 – 52). Predseda SNR tento návrh výboru bez výhrad rešpektoval a v tajnom hlasovaní si členovia pracovnej skupiny SNR zvolili spomedzi seba na prvom zasadnutí koncom februára 1992 svojho predsedu, ktorým sa stal **Leon Sokolovský**. Aj vďaka pomerne výraznej personálnej kontinuite sa táto pracovná skupina rozhodla nadviazať na varianty územného a správneho členenia, ktoré boli v predchádzajúcom období predložené Komisii vlády SR na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie SR. Okrem týchto podkladov dostali členovia pracovnej skupiny SNR k dispozícii aj výsledky pripomienkového konania k jednotlivým variantom, analýzu dopadov týchto variantov (vrátane ich alternatívnych návrhov) z hľadiska personálneho zabezpečenia a tiež informáciu o záverečnej správe Komisie vlády SR pre posúdenie kladov a nedostatkov v riadení miestnej samosprávy a štátnej správy. K práci na tejto správe sa aktívne hlásili aj zástupcovia Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS), čo otvorene deklarovali už na historicky prvom sneme ZMOS dňa 27. februára 1991 v Banskej Bystrici (ZMOS, 2019a). Približne o rok neskôr, dňa 11. marca 1992 sa v Bratislave konal 2. snem ZMOS. Okrem viac než 1.500 členských obcí sa na ňom zúčastnilo tiež 56 regionálnych združení, ktoré pripravili aj stanovisko miest a obcí k riešeniu územného a správneho usporiadania (ZMOS, 2019b).

Už na druhom zasadnutí tejto pracovnej skupiny dňa 19. marca 1992 sa podarilo dosiahnuť jednomyselnú zhodu všetkých jej členov v tom, že pri návrhu ďalšieho postupu územného a správneho členenia sa bude vychádzať z III. variantu, a teda z takzvaného

župného modelu (Zápisnica z 2. schôdze pracovnej skupiny SNR na komplexné posúdenie zmeny územného a správneho členenia SR). Začiatkom apríla predložil **Leon Sokolovský** správu o výsledkoch činnosti pracovnej skupiny SNR, v ktorej sa odporúčalo prijať župný model so 77 okresmi a 16 župami (15 + 1): Bratislava hlavné mesto SR – metropolitný región, Bratislavská župa (sídlo: Bratislava), Západonitrianska župa (Trnava), Dolnotrenčianska župa (Trenčín), Hornotrenčianska župa (Žilina), Liptovsko-oravsko-turčianska župa (Martin alebo Ružomberok), Hornonitrianska župa (Prievidza alebo Topoľčany), Dolnonitrianska župa (Nitra), Tekovsko-hontianska župa (Levice), Zvolenská župa (Banská Bystrica), Novohradská župa (Lučenec), Gemersko-malohontská župa (Rimavská Sobota), Spišská župa (Spišská Nová Ves), Abovsko-turnianska župa (Košice), Šarišská župa (Prešov), Zemplínska župa (Michalovce). Tento návrh niesol aj nové oficiálne označenie: *Návrh na nové územné a správne členenie SR založené na župnom princípe*.

Dňa 31. marca 1992 bola uznesením vlády SR č. 224/1992 zriadená Komisia vlády SR pre riešenie verejnej správy a územno-správneho členenia SR. Jej predsedom sa stal **Anton Vavro** (podpredseda vlády SR), za podpredsedov komisie boli určení **Ladislav Pittner** (minister vnútra) a **Jozef Dančo** (minister financií) a za jej členov boli vymenovaní **Vladimír Sládek**, **Milan Buček**, **Roman Vavřík**, **Katarína Tóthová** a **Ján Bencúr**. Komisia mala určenú aj takzvanú konzultačnú skupinu komisie, ktorej členmi boli **Dušan Jedinák**, **Slavomír Krupa**, **Cyprián Juráň**, **Ján Smrek**, **Stanislav Mika**, **Anton Lamanec**, **Bystrík Holý**, **Marián Minarovič**, **Gašpar Michal**, **Miloslav Hetteš** a **Dušan Slimák**. Ministrovi vnútra boli týmto vládny uznesením uložené dve dôležité úlohy, a to predložiť vláde návrh zásad zákona o územnom a správnom členení SR (do októbra 1992) a predložiť vláde návrh zákona o územnom a správnom členení SR (do septembra 1993).

4 Udalosti v rokoch 1993 – 1994 (do parlamentných volieb konaných v roku 1994)

V marci 1993 spomínaná vládna komisia prezentovala dva dokumenty a to *Návrh koncepcie miestnej verejnej správy* a *Návrh zásad zmien územno-správneho členenia SR*. Tento návrh predpokladal zachovanie vtedy existujúcich 121 obvodov (so zmenou ich označenia na okresy) a vytvorenie 7 – 11 oblastí. Paradoxom je fakt, že aj keď VÚOP už v danom čase neexistoval (zrušený bol koncom októbra 1992), z ním spracovaných podkladov sa pri formulácii týchto návrhov vychádzalo (Komunikácia s E. Žárskou, 2022). Pri štruktúre oblastí boli navrhnuté štyri varianty:

- variant: 7 oblastí (sídla oblastí: Bratislava, Trnava, Nitra, Žilina, Zvolen/Banská Bystrica, Košice, Prešov);
- II. variant: 8 oblastí (sídla oblastí: Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Zvolen/Banská Bystrica, Košice, Prešov);
- III. variant: 10 oblastí (sídla oblastí: Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Zvolen/Banská Bystrica, Poprad, Košice, Prešov, Michalovce);
- IV. variant: 11 oblastí (sídla oblastí: Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Martin, Zvolen/Banská Bystrica, Poprad, Košice, Prešov, Michalovce).

Návrh takýchto oblastí veľmi citlivo vnímali napríklad politickí predstavitelia maďarskej menšiny. Ako uvádza **Šutajová** (2007), už v závere roka sa v tlači objavila takzvaná komárňanská výzva, ktorá navrhla celoštátne zhromaždenie politických predstaviteľov obcí južného Slovenska (vrátane poslancov NR SR zastupujúcich záujmy týchto oblastí). Zhromaždenie sa nakoniec uskutočnilo 8. januára 1994 a okrem iného sa na ňom účastníci zaoberali aj možnými úpravami v územno-správnom členení. Po diskusii prijali títo účastníci záverečný dokument obsahujúci dve alternatívy pre územno-správne usporiadanie južných častí Slovenska, respektíve tých častí Slovenska, ktoré boli obývané príslušníkmi maďarskej menšiny (na týchto územiach mala byť zabezpečená plná dvojjazyčnosť):

- južné Slovensko malo byť jedným územným celkom, ktorý mal siahť od Bratislavy až k slovensko-ukrajinskej hranici (táto oblasť zahŕňala celkovo 511 obcí a miest);
- južné Slovensko malo byť rozdelené do troch územných celkov, a to Bratislava – Šahy, Šahy – Košice a južný Zemplín (**Šutajová**, 2007, s. 34).

Spomínaný vládny návrh na vytváranie oblastí sa stretol s jednoznačnou nevôľou aj u veľkej časti vtedajších predstaviteľov územnej samosprávy. Napríklad účastníci 3. snemu ZMOS diskutovali v dňoch 21. – 22. apríla 1993 v Košiciach o systéme verejnej správy i o potrebe fiškálnej decentralizácie. Snem sa uzniesol aj na potrebe spracovať oficiálne stanovisko ZMOS k predstavený návrhom územno-správneho členenia (ZMOS, 2019c). Okrem iného to súviselo so stupňujúcou sa polarizáciou pri politických úvahách o ďalšom vnútropolitickom, medzinárodnopolitickom, hospodárskom a kultúrno-spoločenskom smerovaní novovzniknutého štátneho celku a s potrebou prihlásiť sa k politicky akceptovateľným koreňom či zdôvodneniam vlastnej existencie. Po vzájomných konfliktoch sa časť vedenia ZMOS začala prikláňať k návrhu vládnej komisie. To vyvolalo vnútornú nespokojnosť medzi predstaviteľmi samosprávy a predovšetkým starostovia a primátori regionálneho združenia ZMOS Stredné Považie iniciovali ďalšie vyjednávanie na centrálnej úrovni. Vzhľadom na ich neuspokojivý priebeh zverilo valné zhromaždenie tohto regionálneho združenia vypracovanie alternatívneho návrhu územno-správneho usporiadania SR skupine odborníkov, ktorí už v minulosti pripravili župný model (**Marián Minarovič, Leon Sokolovský, Juraj Žudel, Vojtech Hrdina, Ladislav Setnický, Michal Babiar, Viktor Nižňanský a Aleš Baláži**). Práce boli ukončené v máji 1993 a dopracovaný alternatívny návrh župného usporiadania (77 okresov + 16 žúp) s akcentom na vznik regionálnej samosprávy bol expedovaný všetkým dotknutým subjektom na centrálnej i lokálnej úrovni. V tejto atmosfére bol zriadený Klub primátorov miest SR a na svojom prvom valnom zhromaždení v máji 1993 deklarovalo 25 primátorov jasnú podporu župnému návrhu, v rámci ktorej vyzvali vládu, odborníkov a predstaviteľov verejnej správy k dialógu s cieľom spoločnými silami postaviť pevné základy demokracie a prosperity celej spoločnosti (Minarovič, 2019, s. 53). Politicky bol však tento návrh veľmi skoro odsúdený na neúspech, pretože nemal jasnú politickú podporu ani v radoch vládnej koalície (napríklad predstavitelia SNS ho kritizovali ako protislovenský), ale ani v radoch opozície (napríklad predstavitelia MKDH ho označovali za protimaďarský) (**Šutajová**, 2007, s. 32).

Zaujímavosťou je, že politický odpor voči krajom, ako symbolom socialistickej správy, v období prvej polovice 90. rokov pretrvával naprieč celým spektrom politických aktérov, no v hľadaní alternatívnych riešení tieto odporcovia krajskej štruktúry 3 + 1 neboli ani zďaleka jednotní. Naopak, prívrženci tohto modelu boli v presadzovaní jeho zachovania jednotní. Spomínaný odpor sa prejavil okrem iného aj v tom, že rôzne komisie aj ich pracovné skupiny skúšali hľadať alternatívne označenia navrhovaných územných alebo správnych jednotiek. Význam zriadených komisií a pracovných skupín venujúcich sa otázkam reformy verejnej správy a decentralizácie však kvôli potrebe budovania centrálnych inštitúcií novovzniknutého štátu, ako aj kvôli veľmi komplikovanej vnútropolitickej (a neskôr i zahraničnopolitickej) situácii postupne upadal. Inými slovami, problém reformy verejnej správy a územno-správneho členenia krajiny sa natoľko spolitizoval, že rôzne utilitaristické, navzájom si protirečiace záujmy jednotlivých straníckych zoskupení nahradili pri jeho riešení odborné argumenty (Sokolovský, 2001). Ako zlomový sa ukázal rok 1992, keď tieto úvahy jasne zatienili odborné i politické diskusie o rozpade Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a o riešení vzťahov nástupníckych krajín (Volko – Kiš, 2007). Rozvoju decentralizačných snáh bránila aj stupňujúca sa centralizácia zo strany vládnej koalície vedenej HZDS a otvorený nezáujem o riešenie problémov územnej samosprávy (Rozhovor s M. Bučekom, 2022, Rozhovor s L. Sokolovským, 2022). Potvrdzujú to však aj ďalší zainteresovaní, ktorí upozorňujú tiež na fakt, že v polovici 90. rokov bujel nielen ministerský rezortizmus, ale aj s ním súvisiaca rezistencia voči medzirezortným alebo dokonca nadrezortným opatreniam (Rozhovor s M. Galandom, 2022, Rozhovor s V. Slavíkom, 2022). Napriek uvedenému platí, že ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava SR v čl. 64, ods. 3 obsahoval nasledujúce ustanovenie: Samosprávu vyšších územných celkov a jej orgány ustanoví zákon. SNR, ako zákonodarný zbor teda už pri konštituovaní základov nového štátneho útvaru predpokladal, že samosprávne štruktúry v ňom budú vytvárané aj na úrovni vyšších územných celkov, pričom ďalšiu špecifikáciu týchto celkov a vymedzenie ich samosprávy predpokladal vyriešiť formou samostatného zákona.

Ešte pred parlamentnými voľbami v roku 1994, ktoré sa konali na prelome septembra a októbra, sa téma zriadenia regionálnej samosprávy stala verejne diskutovanou na 4. sneme ZMOS, ktorý bol organizovaný v termíne 8. – 9. apríla 1994 v Bratislave. Na tomto sneme sa zúčastnili najvyšší ústavní činitelia, vrátane prezidenta SR, **Michala Kováča**, predsedu NR SR, **Ivana Gašparoviča**, i predsedu vlády SR, **Jozefa Moravčíka**. Účastníci snemu vyjadrili záujem participovať na procese zriaďovania regionálnej samosprávy a aj v tomto kontexte volali po ďalšom transfere kompetencií na územnú samosprávu (ZMOS, 2019d).

Záver

Vláda, ktorá sa sformovala po parlamentných voľbách v roku 1994, sa síce na začiatku svojho funkčného obdobia ešte zaoberala územno-správnym členením krajiny i následnou reformou miestnej štátnej správy a územnej samosprávy komplexne, no v neskoršom období svoju pozornosť vo sfére verejnej správy zameriavala predovšetkým na organizáciu štátnej správy (Klimovský, 2022). To je však už obdobie, ktoré ide nad rámec môjho zámeru a preto mu nevenujem v tomto príspevku pozornosť.

Pokiaľ ide o prezentované fakty, základnou snahou bolo zmapovať obdobie, ktoré z hľadiska tvorby podkladov pre rozhodovanie o územno-správnom členení možno označiť za fascinujúce a mimoriadne plodné. Nejde teda o prezentáciu žiadnej hlbšej analýzy. Z prezentovaného je však zrejmé, že daná téma bola atraktívna, a to tak pre odbornú verejnosť, ako aj pre tvorcov politik a dokonca aj decízorov. Pravdou ale ostáva i to, že väčšina spracovaných podkladov či dokumentov nebola v praxi implementovaná. A práve tu vidím jasný priestor pre ďalšie hlbšie analýzy, ktoré by ozrejmili, prípadne vysvetlili dôvody, prečo sa tak stalo. Využiť pri tom bude možné napríklad niektoré teórie z oblasti verejnej politiky (teóriu viacerých prúdov, teóriu odpadkového koša a podobne). Poznanie minulosti nám v tejto oblasti môže aj v budúcnosti pomáhať v tom, aby sme sa vyhli prípadným chybným predpokladom.

Zoznam bibliografických odkazov

- BAŠOVSKÝ, O. a kol. 1985. *Regionálny a urbánny systém Slovenska. Stav, premeny, optimalizácia*. Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 1985.
- BAŠOVSKÝ, O. – SLAVÍK, V. 1994. *Sídelná a regionálna štruktúra Slovenska a posúdenie možnosti jej ďalšieho rozvoja*. (Expertízna analýza pre Ministerstvo vnútra SR). Bratislava: Prírodovedecká fakulta UK, 1994.
- BEZÁK, A. 1981. Nodálna štruktúra systému slovenských miest. In *Geografický časopis*. 1981, roč. 33, č. 1, s. 18 – 31.
- BEZÁK, A. 1990. Funkčné mestské regióny v sídelnom systéme Slovenska. In *Geografický časopis*. 1990, roč., 42, č. 1, s. 57 – 73.
- BUČEK, J. a kol. 2009. A New State in Central Europe – the Changing Political Geography of the Slovak Republic. In *Geographia Slovaca*. 2009, roč. 26, s. 17 – 47.
- DEJMEK, J. a kol. 2018. *Československo. Dějiny státu*. Praha: Nakladatelství Libri, 2018.
- GURŇÁK, D. 2014. Regionálnogeografické špecifiká vývoja administratívneho členenia územia Slovenska. In *Lauko, V. a kolektív: Regionálne dimenzie Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, s. 129 – 168.
- Komunikácia s Elenou Žárskou. Vyjadrenia získané elektronickou poštou (19. 1. 2022).
- Komunikácia s Petrom Berčíkom. Vyjadrenia získané elektronickou poštou (30. 1. 2022).
- Komunikácia s Martou Hamalovou. Vyjadrenia získané elektronickou poštou (30. 1. 2022).
- Komunikácia s Petrom Kuklišom. Vyjadrenia získané elektronickou poštou (1. 2. 2022).
- Komunikácia s Viktorom Nižňanským. Vyjadrenia získané elektronickou poštou (24. 1. 2022).
- MINAROVIČ, M. 2019. Decentralizácia verejnej správy v Slovenskej republike. In *Práva miest a ich ochrana: decentralizácia Slovenska*. Uprav. a dopln. vyd. Bratislava: ÚMS a Klub primátorov miest SR, 2019, s. 51 – 53.
- OECD. 1998. *Európske princípy verejnej správy. Publikácia SIGMA č. 27*. [online]. OECD, 1998. (30. 1. 2022). Dostupné na: <<https://www.sigmaweb.org/publications/39560708.pdf>>
- Rozhovor s Jaroslavom Pilátom. Prezenčné stretnutie – zvukový záznam (Bratislava, 21. 1. 2022).

Rozhovor s Leonom Sokolovským. Prezenčné stretnutie – zvukový záznam (Bratislava, 27. 1. 2022).

Rozhovor s Milanom Bučekom. Telefonický rozhovor – písomný záznam (24. 1. 2022).

Rozhovor s Milanom Galandom. Prezenčné stretnutie – zvukový záznam (Bratislava, 21. 1. 2022).

Rozhovor s Petrom Kuklišom. Telefonický rozhovor – písomný záznam (4. 2. 2022).

Rozhovor s Vladimírom Bajanom. Prezenčné stretnutie – zvukový záznam (Bratislava, 19. 1. 2022).

Rozhovor s Vladimírom Slavíkom. Prezenčné stretnutie – zvukový záznam (Bratislava, 21. 1. 2022).

RYCHLÍK, J. 2002. *Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989 – 1992*. Bratislava: AEPress, 2002.

SLAVÍK, V. 2003. *Reforma verejnej správy v SR (priestorové aspekty)*. [online]. 2003. (24. 1. 2022). Dostupné na: <<http://www.infostat.sk/vdc/pdf/slavikdoc.pdf>>

SOKOLOVSKÝ, L. 2001. *Archívnictvo a pomocné vedy historické na Filozofickej fakulte UK V Bratislave v poslednom decéniu 20. storočia*. [online]. 2001. (24. 1. 2022). Dostupné na: <<http://www.shs.sav.sk/smolenice2001/Smolenice/Zjazdove%20rokovanie/Diskusne%20prispevky/Sokolovsky.htm>>

SUTAJOVÁ, J. 2007. Maďarské politické strany na Slovensku po roku 1989 a ich vplyv na reformu verejnej správy. In *Sociálne a politické analýzy*. 2007, roč. 1, č. 1, s. 24 – 45.

VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007.

Záznam zo zasadnutia druhej pracovnej skupiny komisie vlády SR na vypracovanie návrhu na územné a správne členenie konaného 3. mája 1991.

ZMOS: 1. snem ZMOS. [online]. Zverejnené dňa 9. 7. 2019a. (20. 1. 2022). Dostupné na: <https://www.zmos.sk/1-snem-zmos-oznam/mid/407207/.html#m_407207>

ZMOS: 2. snem ZMOS. [online]. Zverejnené dňa 9. 7. 2019b. (20. 1. 2022). Dostupné na: <https://www.zmos.sk/2-snem-zmos-oznam/mid/407207/.html#m_407207>

ZMOS: 3. snem ZMOS. [online]. Zverejnené dňa 9. 7. 2019c. (20. 1. 2022). Dostupné na: <https://www.zmos.sk/3-snem-zmos-oznam/mid/407207/.html#m_407207>

ZMOS: 4. snem ZMOS. [online]. Zverejnené dňa 9. 7. 2019d. (20. 1. 2022). Dostupné na: <https://www.zmos.sk/4-snem-zmos-oznam/mid/407207/.html#m_407207>

KOMPARÁCIA DOZORNEJ RADY AKCIOVEJ SPOLOČNOSTI A ŠTÁTNEHO PODNIKU

COMPARISON OF THE SUPERVISORY BOARD OF A JOINT STOCK COMPANY AND A STATE-OWNED ENTERPRISE

Aneta Kšenžighová*

ABSTRAKT

V podmienkach Slovenskej republiky realizuje štát svoje podnikateľské aktivity často prostredníctvom akciových spoločností alebo štátnych podnikov, spravujúcich zverený majetok štátu. Na výkon pôsobnosti štatutárneho orgánu a činnosť týchto subjektov dohliada ich obligatórny orgán, dozorná rada. V kontexte uvedeného bude predmetom nášho záujmu charakter právomocí dozornej rady akciovej spoločnosti s majetkovou účasťou štátu, upravených Obchodným zákonníkom a proces voľby jej členov s akcentom na osobitnú právnu úpravu dozornej rady štátneho podniku. Predložený príspevok zároveň komparuje súčasnú právnu úpravu nastolenej problematiky v Slovenskej republike s právnymi úpravami v Českej republike, Poľsku a Maďarsku.

Kľúčové slová: Dozorná rada. Akciová spoločnosť. Štátny podnik. Majetková účasť štátu

Úvod

Štát ako právna abstrakcia vystupuje v právnych vzťahoch ako právnická osoba. Zároveň má štát potrebu a tendencie realizovať svoje aktivity prostredníctvom právnických osôb a pomocou nich dokonca aj podnikateľ. Štátom vlastnené spoločnosti sú dôležitým prvkom mnohým národných ekonomík¹⁴⁷. Cieľom štátu nie je vlastniť spoločnosť, či právnickú osobu, ale využívať toto vlastníctvo k napĺňaniu verejných politík, ktoré majú byť prínosom pre verejnosť (Havel, 2020). V celosvetovom meradle nie je preto počet štátom vlastnených, či spoluvlastnených entít zanedbateľný (Cossu, 2018).

V Slovenskej republike realizuje štát svoje podnikateľské aktivity často práve prostredníctvom akciových spoločností¹⁴⁸, výlučným akcionárom ktorých je ústredný orgán štátnej správy (ďalej aj ako „štátna akciová spoločnosť“) alebo prostredníctvom štátnych podnikov¹⁴⁹, ktoré sú špecifickou formou podnikateľských subjektov, spravujúcich zverený majetok štátu.

* JUDr. Aneta Kšenžighová, MBA, interná doktorandka, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, aneta.ksenzighova@umb.sk.

¹⁴⁷ Bližšie pozri: OECD. 2017. The size and sectoral distribution of state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris, 2017. s. 7. ISBN: 978-92-64-28066-3. Dostupné na internete: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-sectoral-distribution-of-state-owned-enterprises_9789264280663-en#page9

¹⁴⁸ Napríklad Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s., Slovenská pošta, a.s., TIPOS, národná lotériová spoločnosť, a. s., Národná diaľničná spoločnosť, a.s., Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.

¹⁴⁹ Napríklad LESY Slovenskej republiky, štátny podnik, SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, Vojenské lesy a majetky SR, štátny podnik, Národný žrebčín "Topoľčianky" štátny podnik, agrokomplex, NÁRODNÉ VÝSTAVISKO, štátny podnik.

Na výkon pôsobnosti štatutárneho orgánu a činnosť celej štátnej akciovej spoločnosti aj štátneho podniku dohliada dozorná rada. Svoju pozornosť preto ďalej upriamime najmä na charakter dozornej rady ako obligatórneho kontrolného orgánu akciovej spoločnosti, na proces voľby jej členov zo strany zamestnancov ako oprávnených voličov, a to v komparácii s osobitnou právnou úpravou štátneho podniku, upravenou samostatným Zákonom č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku (ďalej ako „*zákon o štátnom podniku*“).

Cieľom príspevku je analyzovať súčasnú právnú úpravu dozorných orgánov akciovej spoločnosti a štátneho podniku v oblasti ich kreovania, zdôrazniť jej spoločné a rozdielne prvky, zároveň poukázať na prípadné nedostatky súčasnej právnej úpravy a navrhnúť úpravy *de lege ferenda* vo vzťahu k jej problematickým častiam.

1 Dozorná rada ako najvyšší kontrolný orgán spoločnosti a podniku

Právne postavenie a právne pomery štátneho podniku sú upravené osobitnou právnou úpravou, zákonom o štátnom podniku, podľa ktorého je podnik výrobcou tovaru, predstavujúci výroby, práce a služby, ktorý svoju podnikateľskú činnosť prevádzkuje samostatne na základe hospodárenia na vlastný účet. V rámci toho berie na seba primerané hospodárske riziko. Štátny podnik možno označiť ako špecifickú organizačno-právnú formu podnikania, ktorého činnosť vo významnej miere ovplyvňuje zakladateľ podniku, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, a to najmä prostredníctvom obsadzovania jeho obligatórných orgánov. Hlavným účelom štátnych podnikov je nepochybne vykonávanie podnikateľskej činnosti prostredníctvom hospodárenia so zvereným majetkom štátu.¹⁵⁰ Štátny podnik však nie je možné označiť za typický subjekt trhovej ekonomiky, hoci v nej má svoje stabilné miesto, pretože už zo samotného jeho pomenovania ho možno chápať ako podnik vo vlastníctve štátu, alebo podnik, ktorý je štátom riadený.

Akciová spoločnosť je právnickou osobou súkromného práva. Na tejto jej povahe nič nemení ani skutočnosť, ak všetky akcie spoločnosti sú vo vlastníctve štátu¹⁵¹. Ako právnická osoba súkromného práva je kreovaná jej zakladateľom v záujme realizácie podnikateľských a ekonomických zámerov štátu, či naplňania jeho verejných politík, prípadne ich vzájomnej kombinácie. Rovnako ako v iných obchodných spoločnostiach, aj v štátnej akciovej spoločnosti má rozhodujúcu pozíciu akcionár, t.j. štát. Štátu ako spoločníkovi tak prislúcha plná rozhodovacia právomoc o rozsahu a charaktere podnikateľských aktivít spoločnosti, o spôsobe ich realizácie tak, aby sa naplnil účel, na ktorý bola spoločnosť založená.

¹⁵⁰ Zákon o štátnom podniku upravuje dva typy štátnych podnikov, a to jeho základnú formu - tzn. formu štátneho podniku bežného podnikateľského typu a podnik na uspokojovanie verejnoprospešných záujmov. Osobitosťou štátneho podniku na uspokojovanie verejnoprospešných záujmov je skutočnosť, že nezriaďuje obligatórne dozornú radu, pretože jej základné povinnosti na seba preberá samotný zakladateľ. Hlavným cieľom štátnych podnikov na uspokojovanie verejnoprospešných záujmov je naplňanie ich účelu vo forme uspokojovania verejnoprospešných potrieb. Zakladateľ je oprávnený určiť tomuto typu podniku v zakladacej listine povinný predmet jeho činnosti a tento povinný predmet činnosti je následne oprávnený meniť. Zákon však nekonkretizuje, ktorá činnosť môže tvoriť povinný predmet takéhoto typu štátneho podniku. Charakter štátneho podniku však v podmienkach Slovenskej republiky nie je rozpoznateľný z jeho samotného názvu, či zápisu v obchodnom registri, a teda bez nahliadnutia do zakladateľskej listiny sa nedozvieme, o aký typ štátneho podniku sa jedná.

¹⁵¹ Štát ako vlastník akcií akciovej spoločnosti je zastúpený ústredným orgánom štátnej správy.

„Obchodný zákonník nerozlišuje obchodné spoločnosti podľa štruktúry ich spoločníkov a právny poriadok nepriznáva štátu, či iným verejným entitám žiadne osobitné korporáčné práva“ (Csach, 2020, s. 20). V osobitnej právnej úprave však nachádzame špecifické zákonné povinnosti, ktoré musí plniť každá právnická osoba pri nakladaní s majetkom štátu a verejnom obstarávaní. Osobitné povinnosti ukladá štátom ustanoveným členom orgánov akciových spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu a štátnym podnikom tiež Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej ako „zákon o ochrane verejného záujmu“).¹⁵²

Najvyšším kontrolným orgánom spoločnosti, ktorý dohliada na výkon pôsobnosti štatutárneho orgánu, ale aj uskutočňovanie podnikateľskej činnosti danej spoločnosti, je jej dozorná rada. Dozorná rada je taktiež obligatórnym kolektívnym orgánom štátneho podniku, v rámci ktorého plní významné kontrolné úlohy zverené jej § 21 Zákona o štátnom podniku.

Zo znenia Obchodného zákonníka je zrejmé, že ustanovuje minimálny počet členov dozornej rady, pretože *expressis verbis* dozorná rada musí mať najmenej troch členov. Zákon o štátnom podniku neustanovuje minimálny počet členov dozornej rady, uvádza však, že ich počet musí byť vždy nepárny¹⁵³. Obmedzuje však jej maximálny počet na deväť. Aj napriek tomu možno konštatovať, že tak dozorná rada akciovej spoločnosti, ako aj štátneho podniku musí mať minimálne troch členov.

V zmysle českej právnej úpravy má dozorná rada akciovej spoločnosti troch členov. Stanovy spoločnosti však môžu určiť aj iný počet členov dozornej rady.¹⁵⁴ V spoločnosti, v ktorej zamestnanci volia jednu tretinu členov dozornej rady, počet jej členov musí byť deliteľný tromi. V maďarskej právnej úprave nie je dozorná rada obligatórnym orgánom akciovej spoločnosti s výnimkou tých spoločností, kde počet zamestnancov zamestnaných na plný úväzok presiahne ročne v priemere dvesto a zamestnanecká rada sa nevzdala účasti zamestnancov v dozornej rade.¹⁵⁵ Ak sa zakladatelia spoločnosti rozhodnú dobrovoľne zriadiť dozornú radu, táto má *ex lege* troch členov. Poľská právna úprava obdobne ako slovenská ustanovuje minimálny počet členov dozornej rady na troch členov.¹⁵⁶ V prípade verejných akciových spoločností je dozorná rada zložená z najmenej piatich členov.

Členovia dozornej rady sa obligatórne zapisujú do obchodného registra. Zápis člena dozornej rady pri vzniku štátneho podniku do obchodného registra má rovnako ako v prípade štátnej akciovej spoločnosti konštitutívne účinky. Neskôr po ich vzniku sa zmena v osobe člena dozornej rady zapisuje do obchodného registra už s deklaratórnymi účinkami. Do zbierky listín obchodného registra sa vo vzťahu k členovi dozornej rady ukladá listina, ktorou sa preukazuje jeho ustanovenie do funkcie alebo skončenie jeho funkcie.

¹⁵² K verejnému záujmu bližšie pozri napr. PÍRY, M.: 2019. Verejný záujem. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore: recenzovaný zborník vedeckých štádií*. ISBN 978-80-557-1585-8, 2019, s. 142 – 212.

¹⁵³ Bližšie pozri § 20 ods. 1 Zákona o štátnom podniku.

¹⁵⁴ § 448 ods. 1 Zákona č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstevch (zákon o obchodných korporáciách).

¹⁵⁵ § 3:26 Zákona V z roku 2013 o občianskom zákonníku.

¹⁵⁶ § 385 ods. 1 Zákona z 15. septembra 2000 Zákonník obchodných spoločností.

2 Spôsob voľby členov dozornej rady štátnej akciovej spoločnosti

Členovia dozornej rady akciovej spoločnosti sú volení na dobu určenú stanovami, maximálne však na obdobie piatich rokov.¹⁵⁷ Deň začatia výkonu funkcie člena dozornej rady je určený uznesením valného zhromaždenia. Valné zhromaždenie volí a odvoláva dve tretiny členov dozornej rady.¹⁵⁸ Členom dozornej rady štátnej akciovej spoločnosti obdobne ako v štátnom podniku môže byť len fyzická osoba, ktorá zároveň nie je členom predstavenstva, prokuristom alebo inou osobou, oprávnenou konať v mene spoločnosti. Členom dozornej rady voleným zamestnancami môže byť len ten, kto je v pracovnom pomere so spoločnosťou, ak osobitné predpisy neurčujú inak.

Významným inštitútom, prostredníctvom ktorého môžu zamestnanci chrániť a presadzovať svoje záujmy, typickým pre akciové spoločnosti¹⁵⁹ a štátne podniky je voľba časti členov ich dozornej rady prostredníctvom zamestnancov. Ak má spoločnosť viac ako päťdesiat zamestnancov v hlavnom pracovnom pomere v čase voľby, jednu tretinu členov dozornej rady volia zamestnanci spoločnosti. Stanovy môžu určiť vyšší počet členov dozornej rady volených zamestnancami. Tento počet však nesmie byť väčší než počet členov volených valným zhromaždením.

Rozhodujúcim prvkom, ovplyvňujúcim zloženie a spôsob voľby členov dozornej rady akciovej spoločnosti je bez pochyby počet jej zamestnancov. Zahraničná právna úprava obdobne ako slovenská považuje počet zamestnancov spoločnosti za prvok, rozhodujúci pre vznik účasti zástupcov zamestnancov v dozornom orgáne spoločnosti. Český Zákon o obchodných korporáciách je v tomto smere precíznejší, keď ustanovuje prvý deň účtovného roka, v ktorom má byť vymenovaný člen dozornej rady za rozhodujúci pre posúdenie počtu zamestnancov spoločnosti. Ak má v tento deň spoločnosť viac ako päťsto zamestnancov v pracovnom pomere, jednu tretinu členov dozornej rady volia zamestnanci spoločnosti.¹⁶⁰ Maďarská právna úprava považuje za rozhodujúce kritérium priemerný ročný počet zamestnancov. Ak ročný priemerný počet zamestnancov spoločnosti na plný pracovný úväzok presiahne dvesto, volia jednu tretinu dozornej rady zástupcovia zamestnancov.¹⁶¹ Poľský Zákoník obchodných spoločností neupravuje zastúpenie zamestnancov v dozornej rade akciovej spoločnosti. Táto právna úprava je modifikovaná osobitnou legislatívou výlučne však vo vzťahu k obchodným spoločnostiam s majetkovou účasťou štátu, a to Zákonom o komercializácii a niektorých oprávneniach zamestnancov¹⁶² (ďalej ako „zákon o komercializácii“). Zákon o komercializácii ukladá povinnosť akciovej spoločnosti, ktorá vznikla komercializáciou, a teda premenou štátneho podniku na kapitálovú spoločnosť,

¹⁵⁷ Česká právna ustanovuje dĺžku funkčného obdobia člena dozornej rady na 3 roky, pričom stanovami alebo zmluvou o výkone funkcie je možné dĺžku funkčného obdobia určiť odlišne. V Poľsku a Maďarsku funkčné obdobie člena dozornej rady nesmie presiahnuť päť rokov.

¹⁵⁸ § 200 ods. 1 Zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník.

¹⁵⁹ V právnej úprave ostatných foriem obchodných spoločností takýto inštitút nie je obsiahnutý.

¹⁶⁰ § 448 ods. 2 Zákona č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstvách (zákon o obchodných korporáciách).

¹⁶¹ § 3:119 Zákona V z roku 2013 o občianskom zákonníku.

¹⁶² ZÁKON Z 30. AUGUSTA 1996 O KOMERCIALIZÁCII A NIEKTORÝCH PRÁVACH ZAMESTNANCOV.

zriadiť dozornú radu. Počet členov dozornej rady je určený stanovami, avšak prvá dozorná rada má *ex lege* päť členov vrátane dvoch zástupcov zamestnancov.¹⁶³ V spoločnosti so stopercentnou účasťou štátu sú zamestnancami volené dve pätiny členov dozornej rady (Pinior, 2020).

Komparáciou právnych úprav štátov Vyšehradskej skupiny možno dospieť k záveru, že účasť zástupcov zamestnancov v dozornom orgáne spoločnosti možno považovať za spoločný prvok porovnávaných právnych úprav, hoci Poľsko takýto inštitút neupravuje vo vzťahu ku všetkým obchodným spoločnostiam, obmedzuje ho výlučne na dozornú radu akciovej spoločnosti s majetkovou účasťou štátu. Zároveň nemožno opomenúť skutočnosť, že počet zamestnancov spoločnosti, rozhodujúci pre vznik oprávnenia zamestnancov voliť časť členov dozornej rady je v Slovenskej republike, Českej republike a Maďarsku rôzny, pričom slovenská právna úprava stanovuje bez pochyby tento počet ako najnižší.

Dozorná rada akciovej spoločnosti s viac ako päťdesiatimi zamestnancami v hlavnom pracovnom pomere v čase voľby je kreovaná kumulatívne valným zhromaždením aj zamestnancami spoločnosti. Voľba členov dozornej rady valným zhromaždením sa spravidla uskutočňuje dispozitívnym spôsobom, ustanoveným zákonom, pretože stanovy môžu určiť iný spôsob voľby členov dozornej rady. Tak ako uvádza **Patakyová** „*spôsob doporučený zákonom tkvie v tzv. kumulatívnej voľbe členov, ktorá umožňuje delenie hlasov akcionárov z celkového počtu, ktorý akcionárovi patrí, resp. koncentráciu hlasov minoritných akcionárov*“ (Patakyová, 2016, s. 800). Členmi dozornej rady sa tak stávajú kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov.

V štátnych akciových spoločnostiach sa voľba členov dozornej rady uskutočňuje spravidla formou rozhodnutia jediného akcionára pri výkone pôsobnosti valného zhromaždenia. Zvolenému členovi vzniká funkcia člena dozornej rady spravidla dňom uvedeným v rozhodnutí jediného akcionára pri výkone pôsobnosti valného zhromaždenia. Obchodný zákonník neustanovuje žiadne špecifické povinnosti pri voľbe členov dozornej rady štátnej akciovej spoločnosti a nekladie ani žiadne odborné požiadavky na tieto osoby. Takéto požiadavky nenachádzame ani v žiadnom vykonávacom právnom predpise, či internom dokumente ústredného orgánu štátnej správy, ktorý vykonáva práva jediného akcionára. Je preto v jeho výlučnej kompetencii, ktoré osoby ustanoví za členov dozornej rady. Tento proces sa spravidla uskutočňuje neverejne, bez akéhokoľvek predchádzajúceho výberového konania, pretože z verejne dostupných zdrojov nemáme k dispozícii žiadne informácie o akomkoľvek vyhlásenom výberovom konaní na členov dozornej rady volenými valným zhromaždením spoločnosti.

Voľba a odvolanie členov dozornej rady zamestnancami spoločnosti organizuje predstavenstvo spoločnosti v spolupráci s odborovou organizáciou pôsobiace v spoločnosti v súlade s jej volebným poriadkom tak, aby sa voľby mohol zúčastniť čo najvyšší počet oprávnených voličov alebo ich splnomocnených zástupcov. V prípade, ak v spoločnosti nie je zriadená odborová organizácia, organizuje voľby členov dozornej rady predstavenstvo v spolupráci so zamestnancami spoločnosti, ktorí majú právo voliť. Právo voliť členov dozornej rady majú len zamestnanci, ktorí sú vo vzťah k spoločnosti v čase voľby v

¹⁶³ Článok 11 ods. 1 Zákona z 30. augusta 1996 o komercializácii a niektorých právach zamestnancov.

pracovnom pomere. Takýto zamestnanec má v zmysle Obchodného zákonníka status oprávneného voliča.

Návrh na voľbu alebo odvolanie členov dozornej rady zamestnancami spoločnosti je oprávnená podať predstavenstvu odborová organizácia spoločnosti, alebo spoločne aspoň 10 % oprávnených voličov. Predstavenstvo spoločnosti je povinné zorganizovať voľbu alebo odvolanie do 60 dní od doručenia takéhoto návrhu, inak je odborová organizácia oprávnená zorganizovať voľbu členov dozornej rady sama. Na rozdiel od štátneho podniku, na platnosť voľby členov dozornej rady štátnej akciovej spoločnosti zamestnancami sa vyžaduje kumulatívne splnenie dvoch podmienok, a to, aby hlasovanie oprávnených voličov alebo ich splnomocnených zástupcov bolo tajné a aby sa volieb zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov alebo ich splnomocnení zástupcovia disponujúci aspoň polovicou hlasov oprávnených voličov. Zákon o štátnom podniku neustanovuje pri voľbe členov dozornej rady zamestnancami požiadavku na minimálny počet zúčastnených oprávnených voličov. Ak volebný poriadok neustanovuje inak, členmi dozornej rady spoločnosti sa stávajú tí kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov oprávnených voličov alebo ich splnomocnených zástupcov.

Osoby, ktoré sa stali na základe voľby zamestnancami členmi dozornej rady majú pri výkone tejto funkcie rovnaké práva a povinnosti ako tí jej členovia, ktorí boli zvolení valným zhromaždením spoločnosti. Aj pre týchto členov dozornej rady rovnako platí povinnosť vykonávať funkciu člena dozornej rady s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej akcionárov, zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie by mohlo spôsobiť spoločnosti škodu alebo ohroziť jej záujmy, či záujmy akcionára. Členovia dozornej rady sú zamestnancami volení na rovnako dlhé funkčné obdobie ako členovia dozornej rady volení valným zhromaždením.

V komparácii so štátnym podnikom, členovia dozornej rady akciovej spoločnosti sa zúčastňujú na valnom zhromaždení spoločnosti a sú povinní oboznámiť valné zhromaždenie s výsledkami svojej kontrolnej činnosti. V štátnom podniku je zas bežnou praxou, že sa jeho riaditeľ zúčastňuje zasadnutí dozornej rady a podáva vysvetlenia k jednotlivým prerokovávaným bodom programu zasadnutia dozornej rady.

Právna úprava sa však nedotýka prípadu, kedy následkom neochoty, či nečinnosti zamestnancov nemožno zvoliť zákonom požadovaný počet členov dozornej rady. „*V prvom rade treba povedať, že záujem na existencii a efektívnej činnosti tohto orgánu musí mať celá akciová spoločnosť, teda nielen jej zamestnanci, ale všetci, ktorí sa zúčastňujú na chode spoločnosti, prípadne v nej pôsobia len vo formálnych funkciách. Rozhodne teda nejde o izolovaný problém, ktorý by nenarušil vnútorný život spoločnosti*“ (Mamojka, 2004, s. 353). Takáto situácia by však nemusela nastať, ak by bola právna úprava dostatočne precizovaná, inšpirujúc sa maďarskou právnou úpravou.

Maďarská právna úprava¹⁶⁴ zakotvuje účasť zástupcov zamestnancov v dozornej rade akciovej spoločnosti, avšak títo nie sú volení zamestnancami tak ako v slovenskom právnom prostredí. Zástupcov zamestnancov v dozornej rade navrhuje zamestnanecká rada spomedzi zamestnancov s prihliadnutím na stanovisko odborovej organizácie pôsobiacej v spoločnosti. Najvyšší orgán spoločnosti má následne povinnosť na najbližšom zasadnutí vymenovať za

¹⁶⁴ Bližšie pozri § 3:125 až 3:127 Zákona V z roku 2013 o občianskom zákonníku.

členov dozornej rady osoby navrhnuté do tejto funkcie zamestnaneckou radou, ak neexistuje žiadny legitímny dôvod na vylúčenie týchto kandidátov z pozície členov dozornej rady. Maďarská právna úprava ponúka aj praktické riešenie situácie, keď napriek splneniu všetkých zákonných podmienok zamestnaneckou radou nie je navrhnutý a následne vymenovaný potrebný člen dozornej rady. Táto skutočnosť nebráni riadnemu fungovaniu dozornej rady a chýbajúcich zástupcov zamestnancov je oprávnený zvoliť najvyšší orgán spoločnosti. Funkcia zástupcu zamestnancov v dozornej rade spoločnosti zaniká jeho odvolaním najvyšším orgánom spoločnosti na návrh zamestnaneckej rady a *ex lege* aj v prípade skončenia jeho pracovného pomeru v spoločnosti. Ak je preukázané, že počet zamestnancov v predchádzajúcom roku klesol pod dvesto zamestnancov, právo zástupcov zamestnancov zúčastňovať sa na činnosti dozornej rady tým zaniká. Zamestnancami delegovaný člen dozornej rady má rovnaké práva a povinnosti ako ostatní členovia dozornej rady. Ak sa však jednomyselný názor zástupcov zamestnancov líši od stanoviska väčšiny dozornej rady, musí sa na najbližšom zasadnutí najvyššieho orgánu spoločnosti predniesť menšinový názor zástupcov zamestnancov. V porovnaní so slovenskou právnou úpravou, delegát zamestnancov v maďarskej akciovej spoločnosti je povinný informovať zamestnancov spoločnosti o činnosti dozornej rady.

Členovia dozornej rady poľskej akciovej spoločnosti s majetkovou účasťou štátu sú volení v priamych a tajných voľbách pri dodržaní zásady univerzálnosti. Výsledok volieb je pre valné zhromaždenie záväzný. O odvolaní zástupcu zamestnancov z dozornej rady sa hlasuje na základe písomnej žiadosti najmenej 15 % všetkých zamestnancov spoločnosti.

3 Dozorná rada štátneho podniku

Dozorná rada, ktorá je obligatórnym orgánom štátneho podniku je zložená z predsedu dozornej rady a členov, počet ktorých určuje zakladateľ podniku. Toto oprávnenie zakladateľa, vzhľadom na úlohy a kompetencie, ktorými dozorná rada disponuje, možno považovať za významné. Zakladateľ je zároveň povinný pri určení počtu členov dozornej rady dodržať ich počet tak, ako je limitovaný zákonom o štátnom podniku. Členom dozornej rady môže byť fyzická osoba, ktorá dosiahla 18 rokov veku a má plnú spôsobilosť na právne úkony. Členom dozornej rady však v zmysle § 20 ods. 3 zákona o štátnom podniku nemôže byť riaditeľ podniku ani jeho zástupca.

Zákon o štátnom podniku taktiež neukladá žiadne požiadavky, či kvalifikačné predpoklady na vykonávanie funkcie predsedu ani člena dozornej rady. Určenie týchto kritérií a požiadaviek nie je upravené ani iným všeobecne záväzným právnym predpisom, ale je plne v kompetencii zakladateľa štátneho podniku. Ich bližšia špecifikácia by mala závisieť od toho, na akú činnosť je daný štátny podnik orientovaný. Napokon sa o kvalifikačných požiadavkách na predsedu a členov dozornej rady dozvedáme ad hoc v rámci podmienok vyhláseného výberového konania. Z obsahu uverejnených výberových konaní¹⁶⁵ na predsedu a členov dozornej rady štátnych podnikov za predchádzajúce obdobie možno badať, že kvalifikačné

¹⁶⁵ Napríklad dostupné na internete: <https://www.minzp.sk/praca/vyberove-konanie-obsadenie-pozicii-clenov-dozornej-rady-statneho-podniku-slovensky-vodohospodarsky-podnik.html>; <https://mpsr.sk/index.php?navID=27&ofs1=0>

predpoklady a špecifické kritéria na výkon tejto funkcie sa v rámci jednotlivých štátnych podnikov odlišujú. Na základe toho možno predpokladať, že kritéria a požiadavky na výkon tejto funkcie nie sú jednotlivými zakladateľmi prostredníctvom interných predpisov zjednotené, čo považujeme za významný nedostatok pri obsadzovaní kontrolných orgánov podnikov spravujúcich majetok štátu.

Predseda rady ustanovuje do funkcie na základe výberového konania a z nej odvoláva zakladateľ z osôb, ktoré nie sú zamestnancami štátneho podniku. Z ostatných členov rady polovicu volí a odvoláva pracovný kolektív štátneho podniku alebo jeho delegáti, a to z členov pracovného kolektívu tajným hlasovaním. Ak v štátnom podniku pôsobí odborová organizácia, jedného člena zastupujúceho pracovný kolektív deleguje a odvoláva odborová organizácia zo svojich členov. Druhú polovicu členov rady ustanovuje do funkcie na základe výberového konania a z nej odvoláva zakladateľ z osôb, ktoré nie sú zamestnancami štátneho podniku. Zástupcovia zamestnancov delegovaní za členov dozornej rady nesmú byť za plnenie úloh vyplývajúcich z výkonu ich funkcie zamestnávateľom postihovaní ani inak znevýhodňovaní.

Česká právna úprava umožňuje zamestnancom štátneho podniku voliť jednu tretinu členov dozornej rady, zvyšných členov dozornej rady volí a odvoláva zakladateľ podniku¹⁶⁶. V poľskej právnej úprave je zamestnanecká rada štátneho podniku zriaďovaná a poverená výkonom stáleho dohľadu nad prevádzkou podniku. Zamestnanci podniku volia jednu tretinu členov dozornej rady.¹⁶⁷ Maďarský Zákon o verejných spoločnostiach upravujúci povinnosti, organizáciu, prevádzku a riadenie štátnych podnikov umožňuje zriadiť v štátnom podniku dozornú radu, ktorá však nie je jeho obligatórnym orgánom. Podrobnosti o organizácii dozornej rady, ako aj o jej činnosti sú upravené osobitným zákonom.

Výberové konanie na predsedu a členov dozornej rady, ktorých ustanovuje do funkcie na základe výberového konania zakladateľ, vyhlasuje zakladateľ v tlači alebo v iných všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie najmenej päť týždňov pred jeho začatím. V rámci informácií o výberovom konaní sa obligatórne uverejňujú údaje, ktorými sú názov podniku, jeho sídlo, kvalifikačné predpoklady na vykonávanie funkcie, špecifické kritériá a požiadavky na uchádzačov, zoznam požadovaných dokladov, dátum a miesto podania žiadosti o účasť na výberovom konaní. Výberové konanie uskutočňuje päťčlenná výberová komisia, ktorú menuje zakladateľ. Najmenej jeden člen výberovej komisie musí byť zvolený zamestnancami podniku. Ak člen komisie zistí, že môže byť predpojatý, je povinný oznámiť túto skutočnosť zakladateľovi. Výberová komisia zašle uchádzačovi, ktorý spĺňa predpoklady, pozvánku na výberové konanie najmenej sedem dní pred jeho začatím. Výberová komisia zhodnotí výsledok výberového konania a na základe výsledkov určí poradie uchádzačov. Poradie uchádzačov je pre zakladateľa záväzná. Výberová komisia písomne oznámi uchádzačom výsledok výberového konania do siedmich dní odo dňa jeho skončenia. Zakladateľ je povinný zverejniť výsledok výberového konania, poradie a splnenie požadovaných kritérií jednotlivými uchádzačmi rovnakým spôsobom ako pri vyhlásení

¹⁶⁶ BLIŽŠIE POZRI § 13 ODS. 2 ZÁKON Č. 77/1997 SB. O ŠTÁTNÍM PODNIKU

¹⁶⁷ Článok 45b Zákona z 25. septembra 1981 o štátnych podnikoch.

výberového konania. Ak však výberová komisia nevyberie žiadneho z uchádzačov, zakladateľ vyhlási nové výberové konanie, čo v praxi nepredstavuje žiadnu výnimočnú situáciu.

Funkčné obdobie dozornej rady je zákonom stanovené na päť rokov. Člen dozornej rady sa pred uplynutím funkčného obdobia môže vzdať svojej funkcie písomným podaním doručeným rade. Členovi dozornej rady zaniká výkon funkcie aj odvolaním zakladateľom. Štatút dozornej rady, prípadne zmluva o výkone funkcie predsedu a člena dozornej rady by mali upravovať lehotu, kedy funkcia takémuto členovi dozornej rady zanikne, či dňom doručenia písomného oznámenia o vzdaní sa funkcie, alebo dňom jeho odvolania z funkcie, prípadne iným neskorším dňom. Ak sa počet členov rady ustanovených zakladateľom zníži, je zakladateľ povinný bez meškania ustanoviť nového člena rady. Ak sa počet členov rady volených pracovným kolektívom zníži, postupuje sa podľa volebného poriadku pre voľby a odvolanie členov rady. Zákonná úprava však nerieši situáciu, ak dozorná rada nemá ustanovený dostatočný počet členov na svoju uznášaniaschopnosť, ani zakladateľovi a podniku nestanovuje lehotu, v rámci ktorej by boli povinní chýbajúcich členov dozornej rady ustanoviť, čo možno považovať za významnú nedostatočnosť právnej úpravy zákona o štátnom podniku.

4 De lege ferenda zákona o štátnom podniku

Po oboznámení sa s obsahom jednotlivých ustanovení zákona o štátnom podniku možno dospieť k záveru, že súčasná právna úprava je koncipovaná ako určité zákonné minimum vo vzťahu ku spôsobu kreovania dozornej rady štátneho podniku. Bližšia úprava vzájomných vzťahov je zákonodarcom ponechaná na rozhodnutiach samotného zakladateľa a na zmluvnú voľnosť pri koncipovaní práv a povinností medzi zakladateľom a členom dozornej rady formou zmluvy o výkone funkcie. Nie je však zodpovedaná otázka, či dochádza k praktickému naplneniu zákona o štátnom podniku, teda či dochádza k ustanovovaniu osôb do jednotlivých funkcií v štátnych podnikoch a k reálnej úprave práv a povinností v takom rozsahu a takým spôsobom, ktorý je potrebný pre riadne fungovanie štátnych podnikov ako právnických osôb hospodáriacich s majetkom štátu. *„Vhodné nastavenie vnútornej štruktúry každej právnickej osoby je bazálnym predpokladom jej flexibilného fungovania najmä vo vzťahu k rozhodovacím procesom a následnému prejavovaniu vôle voči externému prostrediu“* (Mamojka, 2018, s. 387). Domnievame sa, že precizácia právnej úpravy v načrtnutých oblastiach je nevyhnutná pre stabilizáciu vzťahov vznikajúcich pri správe zvereného majetku štátu vnímaného v širšom kontexte ako majetku všetkých občanov našej republiky.

V časti zákona o štátnom podniku týkajúcej sa výberového konania na jednotlivé funkcie členov obligatórnych orgánov absentuje bližšia úprava podmienok realizácie tohto výberového konania a predpoklady na výkon funkcie člena výberovej komisie. Zákon o štátnom podniku ani iný právny predpis neupravuje minimálne kvalifikačné predpoklady, či konflikt záujmov u záujemcov na výkon funkcie predsedu a člena dozornej rady. De lege ferenda navrhujeme, aby zákon o štátnom podniku, eventuálne vykonávací právny predpis k zákonu o štátnom podniku komplexne upravil proces výberového konania, ktorým by došlo k zvýšeniu odbornosti a transparentnosti v oblasti obsadzovania funkcií do orgánov štátnych

podnikov. Precizáciou právnej úpravy by taktiež malo dôjsť k odstráneniu nepresností a nejasností týkajúcich sa výberových konaní na funkciu predsedu dozornej rady a jej členov. Považujeme taktiež za vhodné legislatívne upraviť samotnú oblasť výberového konania na pozíciu predsedu a členov dozornej rady zjednotením kvalifikačných kritérií. Pri ustanovovaní členov dozornej rady je vhodné upraviť kvalifikačné kritéria na výkon tejto funkcie tak, aby boli kladené obdobné, najmä vzdelanostné kritériá na členov dozornej rady ustanovovaných zakladateľom, ale aj tých, volených pracovným kolektívom podniku. Na členov dozornej rady volených z radov zamestnancov nebývajú v praxi kladené žiadne kvalifikačné kritériá okrem statusu zamestnanca podniku. „Možno však vo volebnom poriadku pre voľby člena rady a jeho odvolanie pracovným kolektívom alebo internými predpismi dohodnúť minimálne primerané požiadavky, ktoré zamestnanec musí spĺňať na to, aby sa o jeho členstve hlasovalo“ (Kubinec, 2018, s. 257). V prípade absencie vzdelanostných kritérií je potrebné klásť dôraz na pracovné skúsenosti a odbornú prax. Je potrebné tiež zabrániť vzniku konfliktu záujmov člena dozornej rady vo vzťahu k riaditeľovi podniku, či členom vrcholového manažmentu podniku, ktorý v súčasnosti v praxi nemožno vylúčiť.

Záver

Na členov orgánov obchodnej spoločnosti, aj tej s majetkovou účasťou štátu sa vzťahujú všetky zákonné pravidlá korporáčného práva, a to bez ohľadu na to, či je člen jej dozorného orgánu nominovaný súkromným subjektom, verejným subjektom, alebo sa naň vzťahuje zákon o ochrane verejného záujmu. Spoločnosť s majetkovou účasťou štátu navyše podlieha osobitnej regulácii hospodárenia a rozhodovania, ktorá je ovplyvňovaná normami verejného práva. O to významnejšie je postavenie dozornej rady v štátnych akciových spoločnostiach a v štátnych podnikoch. Uskutočňovanie podnikateľskej činnosti a charakter prijímaných rozhodnutí štatutárneho orgánu a vrcholového manažmentu týchto subjektov nesmie byť na úkor záujmov spoločnosti hospodáriacej s majetkom nás všetkých. Z uvedeného dôvodu by mali byť kladené primerané kritériá na výber vhodných, skúsených a odborne zdatných členov ich dozorných orgánov. Pri obsadzovaní dozorného orgánu štátnej akciovej spoločnosti však legislatívne nie sú kladené žiadne požiadavky na transparentnosť výberu, odbornosť a skúsenosť jej členov ani na otázky ich odmeňovania.

Štátne podniky síce obligatórne ustanovujú do funkcie časť členov dozornej rady na základe výberového konania, deje sa tak však bez vopred stanovených aspoň minimálnych kvalifikačných a odborných kritérií. Nemožno tiež opomenúť nepružnú zákonnú úpravu samotného priebehu a dĺžky trvania výberového konania, ktorá nereflektuje na súčasné možnosti a štandardy.

Napriek skutočnosti, že oba analyzované subjekty vznikajú a svoju činnosť realizujú na podklade rôznej právnej úpravy, majú množstvo podobných črt. Analyzovanú a komparovanú právnu úpravu štátnych akciových spoločností a štátnych podnikov však v oblasti nárokov na odbornosť členov dozorných orgánov týchto subjektov nemožno považovať za dostatočnú. Hoci ju vnímame ako plne legítimnú požiadavku, v slovenskej právnej úprave dlhodobo absentuje. Považujeme preto za potrebné z dôvodu profesionalizácie nakladania, spravovania a hospodárenia s majetkom štátu prijať kvalifikačné a odborné

štandardy pre členov obligatórných orgánoch štátnych akciových spoločností a štátnych podnikov.

Zoznam bibliografických odkazov

COSSU, M. 2018. State-Appointed Directors, Related-Party Transactions and Corporate Opportunities in Open State-Owned Companies, In. *Italian Law Journal*. Vol. 4, no. 2, 2018, ISSN 2421-2156, p. 557-588.

CSACH, K. 2020. Postavenie a zodpovednosť člena orgánu SOE delegovaného verejnou mocou. In *Corporate governance spoločností s účasťou štátu*. ISBN 978-80-7598-896-6, 2020, s. 19 - 37.

HAVEL, B. 2020. Potreba špeciálnych pravidiel Corporate governance pro korporace s účasťou štátu vs špeciální pravidla pro výkon společnických práv státem. In *Corporate governance spoločností s účasťou štátu*. ISBN 978-80-7598-896-6, 2020, s. 13 - 17.

KANE, K.: Size and sectorial distribution of state-owned enterprises. [online]. s. 5. [cit. 2022-10-19]. Dostupné na internete:

<https://www.oecd.org/industry/ind/Item_6_3_OECD_Korin_Kane.pdf>

KUBINEC, M. 2006. Niekoľko poznámok k postaveniu dozornej rady v kapitálových obchodných spoločnostiach. In *Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. ISSN 0032-6984. - Roč. 89, č. 2, s. 195-204.

KUBINEC, M. 2018 Orgány a organizačná štruktúra štátneho podniku. In *Postavenie a hospodárenie štátnych podnikov*. ISBN 978-80-7400-703-3, 2018, s. 229 -286.

MAMOJKA, M. 2004. Voľby zástupcov zamestnancov do dozornej rady akciovej spoločnosti. In *Justičná revue*, 2004, č. 3, s. 351 – 357. ISSN 1335-6461.

MAMOJKA, M., S. KUBINCOVÁ, M. MAMOJKA ml., a kolektív, 2018. *Postavenie a hospodárenie štátnych podnikov*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-703-3.

OECD: The size and sectoral distribution of state-owned enterprises. [online]. OECD Publishong, Paris, 2017. s. 7. ISBN: 978-92-64-28066-3. [cit. 2022-10-19]. Dostupné na internete: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-size-and-sectoral-distribution-of-state-owned-enterprises_9789264280663-en#page9.

PATAKYOVÁ, M.: Obchodný zákonník. Komentár. 5. vydanie. C. H. Beck, 2016, s. 800, ISBN: 9788089603466.

PINIOR, P. 2020. Vymenovanie členov orgánov kapitálovej spoločnosti s účasťou štátu v Poľskom práve. In *Corporate governance spoločností s účasťou štátu*. ISBN 978-80-7598-896-6, 2020, s. 91 - 100.

PÍRY, M.: 2019. Verejný záujem. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore: recenzovaný zborník vedeckých štádií*. ISBN 978-80-557-1585-8, 2019, s. 142 – 212.

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník.

Zákon č. 11/1990 Zb. o štátnom podniku.

Zákon č. 90/2012 Sb. o obchodných spoločnostiach a družstvech (zákon o obchodných korporáciách)

Zákon č. 77/1997 Sb. o štátnom podniku

Zákon VI. z roku 1977 o štátnych podnikoch. [cit. 2022-10-19]. Dostupné na internete: <<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97700006.tv>>

Zákon z 25. septembra 1981 o štátnych podnikoch. [cit. 2022-10-19]. Dostupné na internete: <[https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przedsiębiorstwa-panstwowe-16790733?unitId=art\(1\)](https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przedsiębiorstwa-panstwowe-16790733?unitId=art(1))>

Zákon V z roku 2013 o občianskom zákonníku [cit. 2021-10-19]. Dostupné na internete: <<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300005.TV>>

Zákon z 15. septembra 2000 Zákonník obchodných spoločností [cit. 2021-10-20]. Dostupné na internete: <<https://arslege.pl/kodeks-spolek-handlowych/k8/s56/>>

Zákon z 30. augusta 1996 o komercializácii a niektorých právach zamestnancov [cit. 2021-10-20]. Dostupné na internete: <<https://eli.sejm.gov.pl/eli/DU/1996/561/ogl>>

POLITICKÝ MARKETING VYBRANÝCH PRIMÁTORSKÝCH KAMPAŇÍ V KOMUNÁLNYCH VOĽBÁCH 2022

POLITICAL MARKETING OF THE SELECTED MAYORAL CAMPAIGNS IN MUNICIPAL ELECTIONS 2022

Patrícia Šimková*

ABSTRAKT

V roku 2022 sa konali voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov v jeden deň. Pred spojenými samosprávnymi voľbami mohli obyvatelia Slovenskej republiky, a najmä oprávnení voliči sledovať predvolebné kampane, ktoré sa realizovali na dvoch úrovniach politiky, na úrovni regionálnej a komunálnej. Cieľom príspevku je skúmať vybrané politické kampane primátorských kandidátov, prostredníctvom hĺbkovej analýzy politického marketingu. V príspevku sú analyzované predovšetkým kampane kandidátov na post primátora mesta Banská Bystrica.¹⁶⁸ Pozornosť je v článku čiastočne venovaná aj samotným výsledkom komunálnych volieb a primátorským kampaniam, na ktorých realizáciu sa vynaložilo najviac finančných prostriedkov. Volebná kampaň bola monitorovaná štyri mesiace, počas ktorých sa analyzoval politický marketing jednotlivých kandidátov, monitorovali sa transparentné účty a aktuálne dianie. V príspevku sa využila metóda analýzy a metóda syntézy získaných informácií z dostupných štatistických údajov, ako aj z internetových zdrojov, ktoré bezprecedentne súvisia s modernou politickou kampaňou. V rámci porovnania vynaložených výdavkov a príjmov v predvolebnej kampani je v článku čiastočne využitá aj metóda komparácie.

Kľúčové slová: komunálne voľby, politický marketing, primátor, kampaň, politika

Úvod

Voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov sa konali v tomto kalendárnom roku po prvý raz v rovnaký deň – 29. októbra 2022. V rámci politického systému Slovenskej republiky boli regionálne a komunálne voľby doposiaľ oddelené.¹⁶⁹

Tak, ako v prípade prezidentských či parlamentných volieb, aj pre komunálne a regionálne voľby je charakteristická zvýšená aktivita politickej kampane. V demokratickej spoločnosti je komunikácia medzi politickými subjektmi a ich potenciálnymi voličmi veľmi

* Mgr. Patrícia Šimková pôsobí ako interná doktorandka na Katedre politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: patricia.simkova@umb.sk

¹⁶⁸ Výber kandidátov je ovplyvnený autorkinou spoluprácou a účasťou v projekte Voľby 2022, ktorý bol realizovaný v spolupráci s portálom BBonline, regionálnym banskobystrickým BB FM rádiom a Fakultou politických vied a medzinárodných vzťahov UMB.

¹⁶⁹ Predchádzajúce komunálne voľby sa konali v roku 2018 a voľby do samosprávnych krajov sa konali v roku 2017. Spojeným voľbám predchádzalo mimoriadne predĺženie funkčného obdobia predsedov vyšších územných celkov na päť rokov. Voľby do vyšších územných celkov boli všeobecne u voličov menej atraktívnejšie. Účasť v komunálnych voľbách dosahovala v minulých rokoch oveľa vyššie čísla, než volebná účasť vo voľbách do samosprávnych krajov.

dôležitým a významným prvkom, na základe ktorého funguje vzťah dopytu a ponuky v rámci spoločenského priestoru. V tomto priestore sa na dosahovanie *zisku*, teda voličov a politického vplyvu, využívajú mnohé prostriedky, nástroje a stratégie. Politický marketing je kľúčovým prostriedkom k získavaniu podpory, resp. čo najväčšieho počtu voličov, aj v prípade komunálnej a regionálnej politiky.

Predvolebná kampaň krajských volieb prebiehala súbežne s predvolebnou komunálnou kampaňou. Voliči mali možnosť pozorovať, akú marketingovú stratégiu zvolili kandidáti uchádzajúci sa o pozíciu v štruktúrach samosprávneho kraja, aká stratégia dominuje v primátorských kompaniach v krajských mestách až po politickú kampaň realizovanú na územiach obcí. Výdavky na krajské a komunálne voľby sa na transparentných účtoch pohybovali v státisícoch, v niektorých prípadoch až v miliónoch eur. V príspevku sú analyzované predvolebné kampane cielené na post primátora mesta Banská Bystrica. V Banskej Bystrici sa uchádzalo o primátorskú funkciu šesť kandidátov – **Diana Javorčíková, Daniel Karas, Anton Minárik, Ján Nosko, Peter Podhorský a Jozef Sásik**. Ako je vyššie uvedené, výber kandidátov je ovplyvnený autorkinou spoluprácou a spoluúčasťou v projekte Voľby 2022.

V rámci úvodu je nevyhnutné dodať, že v príspevku sú vo veľkej miere zastúpené internetové zdroje, ktorých výber je relevantný, vzhľadom na povahu skúmanej problematiky v článku. Ide predovšetkým o oficiálne internetové stránky kandidátov a online marketing na sociálnych sieťach, ktorý je v súčasnosti neodlučiteľnou súčasťou politickej kampane na rôznych úrovniach politiky.

1 Výsledky komunálnych volieb

V spojených samosprávnych voľbách sa nezaznamenal žiadny výrazne prekvapivý výsledok, ani signifikantný efekt volebnej účasti. Volebná účasť do vyšších územných celkov oproti predchádzajúcim rokom síce narástla o cca 14 %, ¹⁷⁰ avšak volebná účasť v komunálnych voľbách zaznamenala pokles oproti predchádzajúcim rokom a dosiahla najnižšiu hodnotu na úrovni 46,19 % (Štatistický úrad, 2022; 2022a).

V krajských mestách sa na postoch primátorov neudiali žiadne výrazné zmeny. Svoju funkciu obhájil v Bratislave **Matúš Vallo** (zisk 60,2 %; účasť 36,8 %), v Trnave **Peter Bročka** (zisk 44,70 %; účasť 41,8 %), v Nitre **Marek Hattas** (zisk 30,80 %; účasť 40,4 %), v Trenčíne **Richard Rybníček** (zisk 72,94 %; účasť 37 %), v Žiline **Peter Fiabáne** (zisk 45,53 %; účasť 38,1 %), v Banskej Bystrici **Ján Nosko** (zisk 66,16 %; účasť 39,7 %) a v Košiciach **Jaroslav Polaček** (zisk 36,79 %; účasť 30,8 %). Zmena vo vedení mesta nastala len v meste Prešov, v ktorom primátorskú funkciu získal **František Ol'ha** s podporou 37,26 % a volebnou účasťou na úrovni 42,6 % (Štatistický úrad, 2022a).

¹⁷⁰ Volebná účasť do vyšších územných celkov dosiahla 43,73 % (Štatistický úrad, 2022), v roku 2017 bola volebná účasť do vyšších územných celkov na úrovni 29,95 %. (Štatistický úrad, 2017) Volebná účasť v komunálnych voľbách v roku 2018 dosiahla 48,67 % (Štatistický úrad, 2018), roky predtým sa účasť pohybovala približne na úrovni okolo 50 %.

V meste Banská Bystrica predložili kandidátne listiny šiesti uchádzači o primátorskú funkciu, z ktorých traja boli nezávislí kandidáti (**Diana Javorčíková, Ján Nosko, Anton Minárik**) a troch nominoval politický subjekt alebo koalícia politických subjektov (**Peter Podhorský, Jozef Sásik a Daniel Karas**). Už predvolebné prieskumy predikovali víťazstvo súčasného primátora mesta Banská Bystrica. Podľa prieskumu agentúry AKO, ktorý bol realizovaný mesiac pred uskutočnením volieb na reprezentatívnej vzorke 800 ľudí, by sa víťazom komunálnych volieb v Banskej Bystrici stal **Ján Nosko**, ktorého by volilo vyše 72 % opýtaných ľudí (BBonline, 2022). Podľa agentúry Focus, ktorá vypracovala exkluzívny prieskum pre televíziu Markíza, by sa primátorom stal rovnaký kandidát, resp. súčasný primátor so ziskom 67 % hlasov (Kosečková, 2022). Je možné konštatovať, že predvolebné prieskumy tak vo všeobecnosti kopírovali reálne výsledky primátorských volieb, vzhľadom na to, že oficiálnym víťazom primátorských volieb v Banskej Bystrici sa stal **Ján Nosko**, ktorý získal v komunálnych voľbách 66,6 %, čo predstavuje 16 248 hlasov. Na druhom mieste sa umiestnila kandidátka **Diana Javorčíková**, ktorá získala 24,84 %, resp. 6102 hlasov. **Daniel Karas** získal 6,76 %, resp. 1660 hlasov, **Peter Podhorský** získal 1,44 %, resp. 331 hlasov a **Jozef Sásik** získal len 0,47 %, resp. 116 hlasov. Šiesty kandidát, **Anton Minárik**, sa pred voľbami vzdal svojej kandidatúry (Štatistický úrad, 2022a).

1.1 Analýza primátorských predvolebných kampaní v Banskej Bystrici

V Banskej Bystrici prebiehala politická kampaň na rôznych platformách a s rôznym rozpočtom určeným na výdavky súvisiace s politickým marketingom. Primátorská kampaň prebiehala v online priestore i v podobe kontaktnej kampane, resp. v podobe osobných stretnutí kandidátov s ich potenciálnymi voličmi. Na primátorskú kampaň v Banskej Bystrici sa súhrne minulo 141 569 eur (viď Tabuľka 2).¹⁷¹ Vo vynaložených finančných prostriedkoch na kampaň nie sú zahrnuté údaje o výdavkoch na kampaň dvoch kandidátov – **Jozefa Sásika a Petra Podhorského**. Kandidáti nevedli svoj osobný transparentný účet a po voľbách nezdokladovali svoje výdavky určené na predvolebnú kampaň, z tohto dôvodu je možné konštatovať, že údaj o prostriedkoch vynaložených na primátorskú kampaň ako celok – v Banskej Bystrici – je reálne vyšší. Navyše, niektorým kandidátom poskytujú podporu v kampani priamo politické strany, čo rovnako sťažuje transparentnosť prehľadu výdavkov vynaložených na predvolebnú kampaň.

Najväčšiu predvolebnú kampaň viedol súčasný primátor **Ján Nosko**, ktorý kandidoval ako nezávislý kandidát s podporou politických strán Hlas – sociálna demokracia, Sme rodina a Slovenská národná strana. Až 51 % celkovej kampane si financoval súčasný primátor z vlastných zdrojov, zvyšok príjmov v kampani tvorili dary, či už od fyzických alebo právnických osôb. Kampaň bola manažovaná agentúrou, ktorej bolo vynaložených až 90 % z celkových výdavkov zverejnených na transparentnom účte, čo v prepočte predstavuje sumu viac než 60-tisíc eur.

¹⁷¹ Údaje sú aktualizované k 13.11.2022, získané z dostupných údajov uvedených na transparentných účtoch jednotlivých kandidátov, porovnávané s údajmi uvedenými na stránke Transparency International Slovensko.

Tabuľka 1: Prehľad výdavkov a príjmov v primátorskej kampani

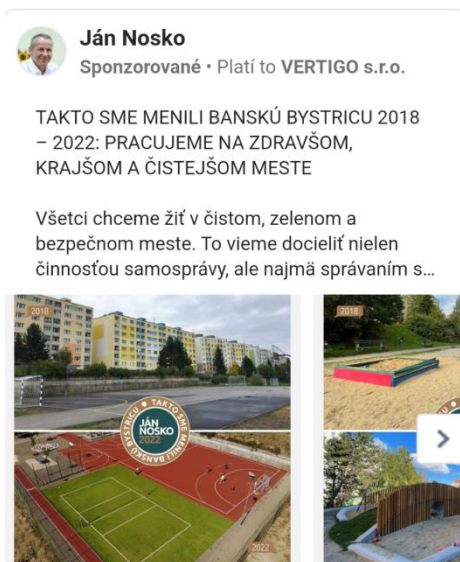
Kandidát	Diana	Daniel	Anton	Ján	Peter	Jozef
Marketing	Javorčíková	Karas	Minárik	Nosko	Podhorský	Sásik
Nešpecifikované (agentúra, poradenstvo)	4 860 €	23 819 €	0 €	66 527 €	0 €	0 €
Billboardy (tlač, prenájom plôch)	19 433 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Letáky, plagáty, vlastné noviny	3 330 €	0 €	206 €	0 €	0 €	0 €
Inzercia noviny, časopisy, printy	4 122 €	0 €	0 €	2 880 €	0 €	0 €
Inzercia weby	666 €	0 €	241 €	0 €	0 €	0 €
Facebook reklama	1 438 €	913 €	0 €	321 €	0 €	0 €
Google reklama (Youtube reklama)	163 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Tvorba videí / fotenie	5 176 €	0 €	0 €	4130 €	0 €	0 €
Prenájom priestorov a techniky	1 345 €	0 €	120 €	1 458 €	0 €	0 €
Iné výdavky (vedenie účtu a pod.)	436 €	12 €	0 €	30 €	0 €	0 €
Výdavky spolu	40 969 €	24 744 €	567 €	75 316 €	0 €	0 €
Celkové príjmy	38 792 €	24 900 €	585 €	77 853 €	0 €	0 €
Počet darcov	107	2	17	43	0	0

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe monitorovania údajov z transparentných účtov jednotlivých kandidátov

Kampaň **J. Noska** plynula od júla 2022 kontinuálne, pokojne, bez náznaku antikampane voči svojim konkurentom. Hlavný slogan kampane bol v znení *Spolu meníme Banskú Bystricu*, a logo kampane tvorili dva symboly – *Ján Nosko 2022* a *Tím Nosko 2022*.¹⁷² Politická kampaň bola postavená na charizme osobnosti kandidáta a jeho predchádzajúcej praxi. Kandidát prezentoval seba ako osobnosť so serióznym a charizmatickým výzorom, ktorá vedie a prezentuje verejnosti usporiadaný rodinný život a dobré kariérne zázemie. Druhým znakom jeho kampane bolo prezentovanie práce, ktorá sa mu počas svojich predchádzajúcich dvoch funkčných období podarila úspešne zrealizovať. Jednalo sa o prezentáciu úspešných projektov, stavieb, rekonštrukcií, podujatí a podobne. Apel v kampani bol upriamovaný na dve funkčné volebné obdobia, resp. na číslo osem, čo evokovalo osem rokov skúseností na poste primátora (Nosko, 2022) – čím sa v kampani pokúšal zdôrazniť predchádzajúcu prax, skúsenosti a relevanciu svojej osoby voči postu, o ktorý sa opätovne uchádzal.

¹⁷² Tím Nosko tvorilo 30 ľudí, ktorí vystupovali pod logo Tím Nosko 2022. Boli to kandidáti nezávislí, ale aj kandidáti kandidujúci za politické strany (Sme rodina, Hlas-SD) do mestského zastupiteľstva.

Noskova kampaň prebiehala intenzívne na sociálnych sieťach, predovšetkým na platforme Facebook a Instagram. Kandidát disponoval vlastnou webovou stránkou¹⁷³ a aktívnym blogom, kde zdieľal výsledky zrealizovaných projektov, svoj tím a volebný program. Volebný program tvorilo sedem hlavných bodov, zahrňujúc typické témy, ktoré sú pre voličov v komunálnej politike prítlačivé a zaujímavé, ako napr. komunikácia,



Obrázok 1: Ukážka online platenej reklamy a propagácia zrealizovaných projektov.
Zdroj: Knižnica reklám Meta, 2022

infraštruktúra, školstvo či revitalizácia verejných priestranstiev (Nosko, 2022a). Väčšina informácií pochádzajúcich z internetovej stránky kandidáta bola počas kampane zdieľaná aj na sociálnych sieťach. Počas kampane bola aktivita na oficiálnom facebookovom účte kandidáta viditeľne zvýšená.

J. Nosko vynaložil na reklamy na sociálnych sieťach počas kampane 321 eur, čo môže navodiť dojem, že oproti svojim konkurentom vynaložil na reklamu na sociálnych sieťach výrazne nižšie finančné prostriedky (viď Tabuľka 2). Avšak, od ohlásenia svojej kandidatúry¹⁷⁴ si súhrne objednal až 61 reklám (Facebook a Instagram), z ktorých väčšiu časť financovala agentúra v sume 1 086 eur (Meta, 2022).¹⁷⁵

Reklamy sa týkali už spomínanej prezentácie projektov a prác v meste, ktoré sa zrealizovali počas kandidátovho funkčného obdobia. Jednalo sa najmä o rekonštrukciu škôl, športovísk, resp. revitalizácií verejných priestranstiev v meste a miestnej infraštruktúry (viď Obrázok 1).

Zo štandardných marketingových nástrojov boli v kampani využité volebné noviny, brožúry, videá a kontaktná kampaň, ktorá je prirodzenou súčasťou politického marketingu **Jána Noska**, keďže ako primátor sa zúčastňuje mnohých podujatí a aktivít, ktoré organizovalo a organizuje priamo mesto Banská Bystrica, nielen počas predvolebnej kampane.

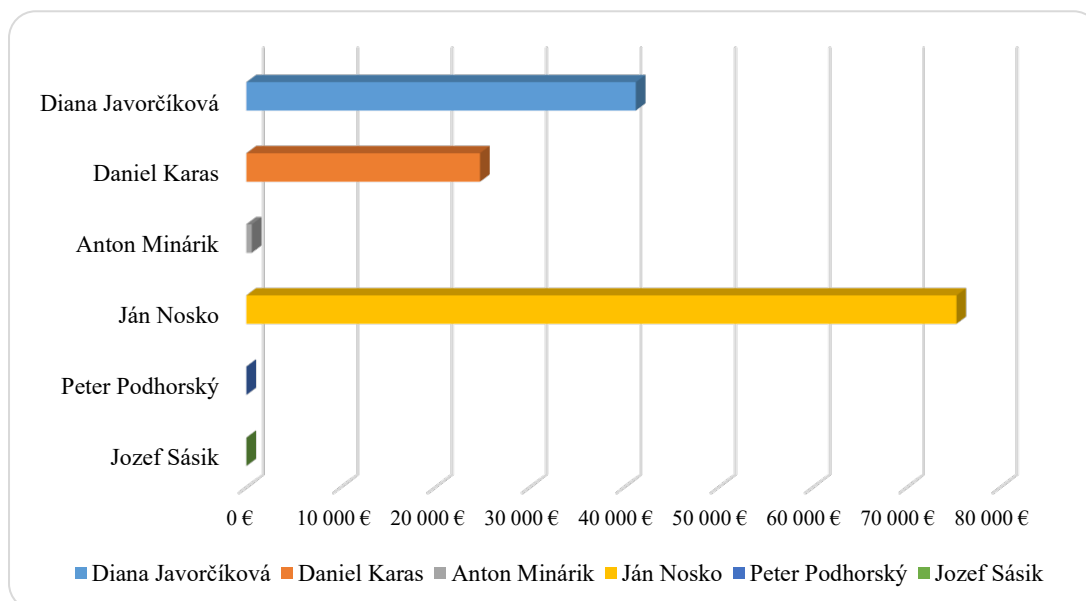
Z hľadiska uplatnenia marketingových nástrojov sa primátorova kampaň oproti iným kandidátom diferencovala v jednej oblasti, a to v neumiestnení reklamy na billboardoch, ktoré sú v komunálnych a krajských voľbách typickým marketingovým nástrojom na upútanie pozornosti a získanie voličských hlasov. **J. Nosko** sa rozhodol reklamu v meste umiestniť na citylightoch, presne tak, ako tomu bolo počas primátorskej kampane v komunálnych voľbách 2018, počas ktorej sa ohradil voči vizuálnemu smogu, resp. billboardom. Otázne je, či citylighty nie sú takmer „synonymom“ billboardov.

¹⁷³ Oficiálna webová stránka kandidáta je dostupná na webovej adrese: <https://www.jannosko.sk/>. Blog kandidáta figuruje na rovnakej stránke pod kategóriou *aktuality*, a je dostupný na: <https://www.jannosko.sk/kategoria/aktuality/>

¹⁷⁴ Oficiálne ohlásenie kandidatúry J. Noska bolo oznámené dňa 12.7.2022

¹⁷⁵ Údaje pochádzajú z monitorovania knižnice reklám na Instagrame a Facebooku.

Graf 1: Výdaje primátorskej kampane 2022



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe analýzy a monitorovania transparentných účtov kandidátov

Najvýraznejším konkurentom súčasného primátora v komunálnych voľbách v meste Banská Bystrica, z hľadiska veľkosti i priebehu politickej kampane, a aj podľa preferencií z predvolebných prieskumov, bola **Diana Javorčíková** – nezávislá kandidátka s podporou politických strán Sloboda a solidarita, Progresívne Slovensko, Spolu, Demokratická strana a Občianski demokrati Slovenska. Zo všetkých šiestich uchádzačov viedla táto kandidátka najdlhšiu volebnú kampaň, keďže kampaň rozbehla už v druhej polovici minulého roka. Kandidátka v predvolebnej kampani apelovala na svoje skúsenosti s komunálnymi témami, ktorým sa ako občianska aktivistka venovala, aj napriek tomu, že oficiálne do svojej kandidatúry nezastávala žiadnu verejnú politickú funkciu.

Diana Javorčíková targetovala svoju kampaň najmä na mladších ľudí, čo podčiarkovala aj jej nadpriemerná aktivita na sociálnych sieťach, webovej stránke,¹⁷⁶ v podcastoch, blogoch a videách. Aj z predvolebného prieskumu agentúry AKO vyplýva, že **D. Javorčíková** má najviac potenciálnych voličov vo vekovej skupine do 33 rokov (BBonline, 2022). Z tradičnejších marketingových nástrojov využívala billboardy, letáky, ale aj inzerciu v regionálnych novinách, na webe atď. Na všetky tieto položky bolo v kandidátkinej kampani vynaložených vyše 27-tisíc eur, z ktorých prenájom reklamnej plochy na billboardoch tvoril najväčšiu položku (viď Tabuľka 1). Kampaň s výdavkami v hodnote takmer 41-tisíc eur je na transparentnom účte kandidátky podrobne vedená už od októbra minulého roka. Kandidátka ju financovala zo zbierky, do ktorej sa zapojilo 107 unikátnych darcov. Na základe údajov uvedených v Tabuľke 1 a na základe hodnotenia transparentnosti kampane, možno vo všeobecnosti skonštatovať, že D. Javorčíková viedla v spojených voľbách celoslovensky jednu z najtransparentnejších kampaní. Po uplynutí spojených volieb 2022 jej patrí druhé miesto v rebríčku hodnotenia transparentnosti politických kampaní (Transparency, 2022).

¹⁷⁶ Oficiálna webová stránka kandidátky je dostupná na adrese: <https://www.dianajavorcikova.sk/>



Obrázok 2: Pocitová mapa. Ukážka kontaktnej kampane kandidátky. Zdroj: Webová stránka kandidátky, 2022

Jedným z kreatívnych nápadov danej kandidátky, v rámci kontaktnej kampane, bolo absolvovanie osobných stretnutí s obyvateľmi Banskej Bystrice priamo v uliciach mesta, kde sa kandidátka snažila zistiť názory obyvateľov cez pocitovú mapu konkrétnych sídlisk. Oslovení obyvatelia mali označiť miesto, kde žijú; miesto, ktoré majú radi alebo sa im páči; a miesto, ktoré si zaslúži viac starostlivosti, resp. zlepšenie. Spomedzi

všetkých šiestich kandidátov na primátorskú funkciu v meste Banská Bystrica, **Diana Javorčíková** viedla najväčšiu cielenú kontaktnú kampaň, v podobe osobných stretnutí, predvolebných diskusií, účasti na podujatiach a rôznych akciách a pod., čím chcela kandidátka upriamiť pozornosť obyvateľov v meste Banská Bystrica na zmenu, ktorú vo svojej kampani prináša – na dynamickosť, kreativitu a novú energiu.

Na druhej strane je nutné tiež skonštatovať, že **D. Javorčíková** viedla voči súčasnému primátorovi najväčšiu otvorenú antikampaň, čo možno označiť ako jeden z hlavných znakov predvolebnej kampane tejto kandidátky. Celú antikampaň **D. Javorčíkovej** vystihuje jej volebný slogan *“Bystrica má naviac”*. Takmer v každom vstupe, či už sa jednalo o videá, príspevky na sociálnych sieťach alebo vyjadrenia v diskusných reláciách, upriamovala pozornosť na slabé stránky a nespokojnosť so súčasným vedením mesta. Na sociálnych sieťach i v rozhovoroch pri kritike často formulovala vety v znení: *„Za posledných osem rokov“* (Javorčíková, 2022a), čím nepriamo poukazovala na funkčné obdobie súčasného primátora a jeho činnosť, resp. nečinnosť v kritizovanej oblasti. *„Osem rokov je veľmi dlhá doba. Za osem rokov vyrastie jedna celá generácia, dieťa vychodí základnú školu. Avšak v Banskej Bystrici sme za ten čas len svedkami plánovania a sľubov. Zabudli sme naštartovať. Rozhodla som sa kandidovať, lebo sa nebojím zodpovednosti. Chcem zobudiť Banskú Bystricu a dostať ju z priemernosti... Za osem rokov súčasného vedenia hovoria fakty. Banská Bystrica starne, mladí odchádzajú žiť do iných miest, neprichádzajú sem žiadni investori, turisti nás zďaleka obchádzajú. Toto sú ukazovatele, ktoré pri všetkej úcte k súčasnemu vedeniu sú veľmi vážne. Žiaľ, počuli sme o nich už aj v predvolebných debatách pred štyrmi, dokonca ôsmimi rokmi, a dodnes sa nenašlo riešenie. Tieto fakty sú podľa môjho názoru vyjadrením osemročnej nekonceptnej, nesystematickej práce bez vízie pre toto mesto a jeho obyvateľov“* (Javorčíková, 2022).

Podobne ako vznikol *Tím Nosko*, aj kandidátka viedla svoj tím ľudí, ktorí kandidovali za poslancov do mestského zastupiteľstva pod názvom *Tím Diana*, s ktorým zdieľala rovnaké vízie v komunálnej politike mesta. Medzi priority kandidátkinho volebného programu patrilo cenovo dostupné bývanie, podpora mladých rodín, podpora ekonomiky a orientácia na malých a stredných podnikateľov, skvalitnenie pešej infraštruktúry a budovanie cyklotrás, posilnenie mestskej hromadnej dopravy či príprava mesta na zmenu klímy. Napriek kreativite politickej kampane, jej dĺžke trvania, prvenstvu v hodnotení transparentnosti kampane či v počte

prijatých darov sa kandidátke nepodarilo uspieť vo voľbách o primátorskú pozíciu, hoci poslaneckú funkciu do mestského zastupiteľstva za volebný obvod Fončorda získala.

Kandidát politickej strany Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, **Peter Podhorský**, viedol špecifickú kampaň, pretože okrem záujmu o primátorskú pozíciu, sa sústreďoval aj na poslanecký mandát do regionálneho zastupiteľstva, ktorý v kampani zatienoval jeho primátorské ambície. **P. Podhorský** viedol zdvojenú kontaktnú kampaň, na osobných stretnutiach s ľuďmi, najmä v okolitých obciach Banskej Bystrice (v Čeríne, v Malachove, v Ľubietovej) prezentoval stranícke hodnoty a poslanecký záujem zameraný na potreby obyvateľov Banskobystrického samosprávneho kraja. Z hľadiska situovania **Podhorského** kontaktnej kampane a celkového priebehu volebnej kampane je možné konštatovať, že cieľom jeho primátorskej kandidatúry bolo aj zviditeľnenie jeho osoby na úrovni regionálnej. Heslo volebnej kampane bolo v znení *Vráťme kraj ľuďom! / Zoberme kraj oligarchom, vráťme kraj ľuďom!* Oficiálna webová stránka ani transparentný účet pod menom kandidáta doposiaľ neexistuje. Strana viedla počas kampane spoločný transparentný účet za samosprávne voľby ako celok, z tohto hľadiska v súčasnosti neexistuje relevantný prehľad o výdavkoch na primátorskú kampaň v Banskej Bystrici, ktorá bola financovaná stranou Ľudová strana Naše Slovensko. I keď **P. Podhorský** vo volebnej kampani efektívne využíval billboardy, mobilnú reklamu, rollup-y a organizovanie podujatí, v podobe kontaktnej kampane, a teda kampani tohto kandidáta bola tiež finančne nákladná.

Vo volebnej kampani **P. Podhorského** boli tiež viditeľné znaky antikampane. „Každý deň žijem realitu, ktorú zapríčinila nečinnosť vedenia mesta Banská Bystrica pod vedením primátora mesta. Počúvame, že nie sú peniaze. Od detí dokonca na začiatku školského roka pýtali vlastný toaletný papier a mydlo. Ja sa pýtam, kde sa tých 30 miliónov eur ročne, ktoré má mesto k dispozícii od začiatku volebného obdobia ročne navyše, stratilo. Začnime tieto peniaze využívať konečne v prospech ľudí a nie na zbytočné, predražené a nikým nechcené projekty“ (Podhorský, 2022). Volebný program, s ktorým člen strany ĽSNS kandidoval na post primátora tvorilo len päť stručných bodov, a tak volebná kampaň **P. Podhorského** vo všeobecnosti kopírovala typické črty straníckej kampane Ľudovej strany Naše Slovensko –



Obrázok 3: Ukážka kontaktnej kampane zdieľanej na sociálnej sieti. Zdroj: Facebook



Obrázok 4: Ukážka populizmu na billboarde kandidáta v Banskej Bystrici. Zdroj: Vlastná fotografia

čiže program je heslovitý; v komunikácii sa využíva jednoduchý jazyk; populistické témy¹⁷⁷; a volebná kampaň je postavená na prezentácii kandidátov pomocou štandardných marketingových nástrojov, v kombinácii s prácou na internete. V prípade Podhorského to bolo spracovanie osobných stretnutí do podoby príspevkov na sociálnej sieti Facebook.

Jozef Sásik, predseda, Slovenskej ľudovej strany Andreja Hlinku, patrí k tradičným kandidátom do samosprávnych volieb. V minulosti sa zaznamenalo niekoľko neúspešných pokusov pána **Sásika** uspieť či už v regionálnej alebo komunálnej politike. V spojených voľbách sa ako jediný zo šiestich kandidátov uchádzal o všetky samosprávne funkcie – o primátorskú funkciu, poslaneckú funkciu v mestskom zastupiteľstve, funkciu predsedu a poslanca Banskobystrického samosprávneho kraja. Napriek volebným ambíciám tohto kandidáta na rôzne posty, spomedzi všetkých primátorských kandidátov viedol najmenej aktívnu volebnú kampaň. **Jozef Sásik** nevedol transparentný účet; nebol aktívny na sociálnych sieťach; v kampani nevyužíval konvenčné marketingové nástroje, ako napr. billboardy, noviny, plagáty či mobilnú reklamu. Volebný program kandidáta tiež nebol bližšie špecifikovaný, v rozhovoroch pre regionálne banskobystrické rádio (Sásik, 2022) a v televíznej primátorskej diskusii TA3 (Sásik, 2022a) odprezentoval vágne vízie, kopírujúce skôr všeobecné stranícke myšlienky, ktoré sú založené na preferencii tradičných hodnôt a na klerikálne, resp. nábožensky podfarbenej politickej ideológii, než uchopiteľný a relevantný plán pre mesto Banská Bystrica na ďalšie štvorročné obdobie.

Podobne nevýrazným kandidátom bol aj **Anton Minárik**, ktorý pred voľbami ohlásil stiahnutie svojej kandidatúry. Podľa dostupných údajov vynaložil na svoju kampaň iba vyše 500 eur. Vo všeobecnosti transparentný účet tohto kandidáta neobsahoval dostatočné dáta, a tak je možné konštatovať, že politickú kampaň možno označiť ako netransparentnú, podobne ako pri kandidátoch **P. Podhorskovi** a **J. Sásikovi**. Volebná kampaň kandidáta **A. Minárika** bola založená najmä na kritike súčasného vedenia mesta, resp. na kritike súčasného primátora. Hlavným sloganom kampane bolo slovné spojenie *Hľadáme riešenia*. Kampaň bola viditeľná na plagátoch, na sociálnych sieťach (Facebook, Instagram a Youtube) a na kandidátovej oficiálnej webovej stránke.¹⁷⁸ Vo volebnom programe upriamoval pozornosť na klasické problémy komunálnej politiky, akými je napr. obnova pozemnej a cestnej komunikácie. Prioritou kandidátovho programu bolo získanie silného investora pre mesto Banská Bystrica, podobne, ako na to apeloval **Daniel Karas**, v prospech ktorého sa **Anton Minárik** vzdal svojej kandidatúry (Minárik, 2022).

¹⁷⁷ Napr. nadpis na billboarde P. Podhorského, ktorý bol v Banskej Bystrici umiestnený v znení: „*Ukrajincom sme už dali, teraz pomáhajme našim! Stop temnému mestu.*“

¹⁷⁸ Oficiálna webová stránka kandidáta je dostupná na adrese www.antonminarik.sk

Daniel Karas, kandidát koalície Smer – sociálna demokracia a Republika, viedol spomedzi svojich konkurentov najmenšiu antikampaň voči súčasnému primátorovi, napriek tomu, počas monitorovania jeho predvolebnej kampane bolo možné evidovať či už priame alebo nepriame znaky antikampane voči **Jánovi Noskovi**.¹⁷⁹ Hlavným sloganom volebnej kampane tohto kandidáta bolo heslo *Schopný primátor, silné mesto*. Tak, ako **J. Nosko** apeloval vo svojej politickej kampani na číslo 8, teda na osemročné skúsenosti na poste primátora, **D. Karas** vo svojej kampani upriamoval pozornosť na číslo 12, teda na jeho dvanásťročné skúsenosti v komunálnej politike, resp. v mestskom zastupiteľstve. Hlavným znakom **Karasovej** kampane bolo prezentovanie užšej spolupráce so stranou Smer – sociálna demokracia. Zaujímavým tvrdením zo strany **D. Karasa** už počas ohlasovania svojej



Obrázok 5: Ukážka kontaktnej kampane D. Karasa.

Zdroj: Facebook, 2022

kandidatúry bolo vyjadrenie, že jeho najväčšou výhodou je, že za ním stojí silná politická strana, na ktorú má priame kontakty, a ak by sa stal primátorom, mesto Banská Bystrica by malo priamy kontakt na budúcu vládu, pretože je presvedčený, že strana Smer-SD vyhrá nasledujúce parlamentné voľby (Karas, 2022). Tento fakt bolo možné sledovať aj pri ohlasovaní jeho kandidatúry, na ktorej bol prítomný aj predseda strany Smer-SD – **Róbert Fico**, ktorý jeho slová potvrdil. Kampaň **Daniela Karasa** bola z väčšej časti financovaná

stranou Smer-SD, keďže počet billboardov a mobilných reklám zďaleka presahoval výdavky, ktoré boli uvedené na transparentnom účte kandidáta, keďže tesne pred voľbami na danom účte figurovala suma výdavkov iba v hodnote vyše 3-tisíc eur. Momentálne je na transparentnom účte vykázaná suma výdavkov v hodnote 24 744 eur (viď Tabuľka 2). Aj Transparency International Slovensko označilo Karasovu kampaň ako netransparentnú, ohodnotenú na úrovni 36,7 % transparentnosti (Transparency, 2022). Netransparentnosť predvolebnej kampane bolo možné pozorovať aj v nevykázaní výdavkov určených na prenájom priestorov a pod., aj vzhľadom na to, že kandidát organizoval kontaktnú kampaň v podobe predvolebných diskusií či predvolebných podujatí, na ktoré **D. Karas** pozýval obyvateľov mesta priamo cez svoj osobný facebookový účet (viď Obrázok 5).

Okrem billboardov a mobilnej reklamy **D. Karas** využíval aj inzerciu v regionálnych novinách a platené reklamy na sociálnych sieťach – len na facebookovú reklamu minul takmer tisíc eur. Zvýšený počet reklám kandidáta bolo možné evidovať pred volebným moratóriom. Počas predvolebnej kampane disponoval kandidát aj svojou vlastnou webovou stránkou.¹⁸⁰ Politická kampaň **D. Karasa** nebola výraznou, kreatívnou, v podstate bola

¹⁷⁹ Príklad na nepriamu antikampaň zo strany D. Karasa na súčasného primátora J. Noska: „*Banská Bystrica si zaslúži mať schopného primátora do budúcnosti.*“ (Karas, 2022). Príklad na priamu antikampaň pri téme o petícii za nezvyšovanie daní v meste Banská Bystrica: „*Mal som odmietavý postoj pri Noskovom arogantnom a nezmyselnom návrhu na ich zvýšenie*“ (Karas, 2022).

¹⁸⁰ Oficiálna webová stránka kandidáta je dostupná na adrese: www.danielkaras.sk

zatieneň kampaňou dvoch najvýraznejších kandidátov. Z tohto hľadiska je možné konštatovať, že ani tento kandidát, v rámci kampane v meste Banská Bystrica, nebol žiadnym spôsobom výrazne konkurencieschopný voči **Diane Javorčíkovej** a **Jánovi Noskovi**.

Na záver je možné konštatovať, že aj v Banskej Bystrici sa viedla politická predvolebná kampaň, ktorá patrila k spoločensky najviac sledovaným. Vo všeobecnosti kandidáti vo svojich predvolebných kampaniach vynaložili najviac finančných prostriedkov na reklamné agentúry, na prenájom reklamných plôch, resp. billboardov, na inzerciu v novinách, tvorbu videí a tlač letákov či plagátov. Avšak, v porovnaní s primátorskou kampaňou vo väčších mestách, ako napr. v Bratislave či v Košiciach, bola primátorská kampaň v meste Banská Bystrica finančne menej náročnejšia, resp. menšia. Priemer výdavkov v Banskej Bystrici dvoch najsilnejších kandidátov tvorilo len pätinu výdavkov najsilnejšej primátorskej kampane na Slovensku, ktorú viedol v meste Bratislava **Rudol Kusý**, v hodnote cca 291-tisíc eur. Druhú najsilnejšiu kampaň viedol **Matúš Vallo**, v hodnote približne 264-tisíc eur. **M. Vallo** získal prvenstvo v počte unikátnych darcov, pred **D. Javorčíkovou** (Transparency, 2022), no z pohľadu transparentnosti za banskobystrickou kandidátkou zaostával.

Záver

V spojených voľbách 2022 bolo možné pozorovať množstvo zaujímavých politických kampaní, či už sa jednotlivé kampane týkali komunálnych volieb alebo volieb do samosprávnych krajov. Aj v meste Banská Bystrica bolo možné pozorovať rôznorodosť priebehu politickej kampane a rôznorodosť kombinovania využitých nástrojov politického marketingu. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že predvolebná kampaň v Banskej Bystrici bola na jednej strane charakteristická kritikou súčasného vedenia mesta, resp. antikampaňou voči súčasnému primátorovi, a na druhej strane obhajobou a prezentáciou výsledkov, ktoré sa zrealizovali počas predchádzajúceho funkčného obdobia.

Kandidáti v politickej kampani využívali takmer všetky tradičné nástroje politického marketingu, od priamej kontaktnej kampane, cez využívanie reklamy na billboardoch, plagátoch, letákoch a mobilnej reklamy, až po inzerciu v novinách a na webe. Viacerí kandidáti vo svojej volebnej kampani využili technicky kvalitnejšiu grafiku, tvorbu videí a reklamu na sociálnych sieťach. Medzi najaktívnejších kandidátov na sociálnych médiách boli **J. Nosko**, **D. Javorčíková** a **D. Karas**. Títo kandidáti využili vo svojej predvolebnej kampani aj spoluprácu s expertmi či poradcami na marketingovú stratégiu alebo spoluprácu s reklamnými agentúrami.

Najnákladnejšiu volebnú kampaň v Banskej Bystrici viedol súčasný primátor **J. Nosko**, ktorá bola koniec koncov aj najúspešnejšia, keďže sa mu podarilo obhájiť predchádzajúcu funkciu. Toto bol aj jeden zo znakov komunálnych volieb ako celok – mnoho primátorov a starostov zužitkovali svoje postavenie a predchádzajúcu prax a obhájili svoju funkciu, v dôsledku výhodnej pozície kandidatúry z funkcie, ktorá im v kampani prinášala výhody oproti konkurentom. Druhým aspektom bol fakt, že voliči ocenili aktivitu samospráv v boji s pandémiou.

Najdlhšiu predvolebnú kampaň v Banskej Bystrici viedla najväčšia konkurentka súčasného primátora **D. Javorčíková**, ktorej kampaň bola označená ako jedna z najtransparentnejších kampaní. Zvyšní štyria kandidáti mali nevýrazné a neefektívne politické kampane, ktoré pre málo dostupných dát možno hodnotiť ako netransparentné.

Na záver je možné konštatovať, že aj v Banskej Bystrici sa viedla predvolebná kampaň, ktorá patrila k spoločensky najviac sledovaným. Na druhej strane je nutné konštatovať, že v porovnaní s primátorskou kampaňou vo väčších mestách, ako napr. v Bratislave či Košiciach, bola finančne menej náročnejšia, keďže na primátorskú kampaň v Banskej Bystrici sa súhrne minulo približne 141-tisíc eur, čo predstavuje menej než polovicu, než sú celkové výdavky vynaložené v najväčšej volebnej kampani v komunálnych voľbách 2022. Tiež je vhodné dodať, že suma výdavkov za kampaň v Banskej Bystrici je v konečnom dôsledku reálne vyššia, keďže niektorých kandidátov financovali priamo politické strany. Napriek tomu, niektorí kandidáti dokázali, že kampaň je možné robiť efektívne, kreatívne a s nižšími finančnými nákladmi. Ako pozitívum možno vnímať aj fakt, že z predvolebných kampaní jasne vyplynulo, aké témy v komunálnej politike najviac rezonujú, na aké témy voliči najviac reagujú, a aké stratégie a plány sa môžu v krátkej budúcnosti v komunálnej politike uplatňovať.

Zoznam bibliografických odkazov

BBONLINE. 2022. *Prieskum AKO pre BBoonline.sk: Ján Nosko na ceste za tretím volebným obdobím* [online]. BBoonline. BBFM. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://bbonline.sk/prieskum-ako-pre-bbonline-sk-jan-nosko-na-cesta-za-tretim-volebnym-obdobim/>>

JAVORČÍKOVÁ, D. 2022. *Voľby 2022: D. Javorčíková: B. Bystrica má na viac a my ukážeme, ako sa to dá* [online]. TASR. [cit. 03.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.tasr.sk/tasr-clanok/TASR:2022101900000096>>

JAVORČÍKOVÁ, D. 2022a. *Bývanie ako základné ľudské právo pre dôstojný život* [online]. DianaJavorcikova. [cit. 03.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.dianajavorcikova.sk/byvanie-ako-zakladne-ludske-pravo-pre-dostojny-zivot/>>

KARAS, D. 2022. *Tlačová beseda predstaviteľov strany Smer-SD na tému: Predstavenie kandidáta na primátora Banskej Bystrice D. Karasa* [online]. Facebook. [cit. 04.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://fb.watch/gP8sXZVqas/>>

KOSEČEKOVÁ, R. 2022. *Exkluzívny prieskum: Banská Bystrica dáva náskok primátorovi Jánovi Noskovi* [online]. Tvnoviny. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/313434-exkluzivny-prieskum-banska-bystrica-dava-naskok-primatorovi-janovi-noskovi?campaignsrc=tn_clipboard>

META. 2022. *Knižnica reklám: Ján Nosko* [online]. Facebook. [cit. 01.11.2022]. Dostupné na internete: <[https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=SK&q=j%C3%A1n%20nosko&sort_data\[direction\]=desc&sort_data\[mod_e\]=relevancy_monthly_grouped&search_type=keyword_unordered&media_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=SK&q=j%C3%A1n%20nosko&sort_data[direction]=desc&sort_data[mod_e]=relevancy_monthly_grouped&search_type=keyword_unordered&media_type=all)>

MINÁRIK, A. 2022. *Spájame sa pre Banskú Bystricu. Ohlásenie vzdania kandidatúry v prospech Daniela Karasa* [online]. Facebook. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.facebook.com/1288624545/videos/2074906426038435/>>

NOSKO, J. 2022. *Spolu meníme Banskú Bystricu už osem rokov, a chceme v tom pokračovať* [online]. JanNosko. [cit. 01.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.jannosko.sk/aktuality/spolu-menime-bansku-bystricu-uz-osem-rokov-a-chceme-v-tom-pokracovat/>>

NOSKO, J. 2022a. *Volebný program* [online]. JanNosko. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.jannosko.sk/kategoria/volebny-program/>>

PODHORSKÝ, P. 2022. *Voľby 2022: Kandidáti na primátora Banskej Bystrice hodnotia situáciu v meste* [online]. BBoonline. BBFM. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://bbonline.sk/volby-2022-kandidati-na-primatora-banskej-bystrice-hodnotia-situaciju-v-meste/>>

SÁSIK, J. 2022. *VOLBY 2022: Čo nám sľubujú kandidáti na primátora Banskej Bystrice* [online]. BBoonline. BBFM. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://bbonline.sk/volby-2022-co-nam-slubuju-kandidati-na-primatora-banskej-bystrice/>>

SÁSIK, J. 2022a. *Predvolebné diskusie ta3: Boj kandidátov na post primátora mesta Banská Bystrica* [online]. TA3. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.ta3.com/relacia/25974/predvolebne-diskusie-ta3-boj-kandidatov-na-post-primatora-mesta-banska-bystrica>>

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2017. *Definitívne výsledky hlasovania: Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2017* [online]. Volby.statistics. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/osk/osk2017/sk/data01.html>>

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2018. *Definitívne výsledky hlasovania: Voľby do orgánov samosprávy obcí 2018* [online]. Volby.statistics. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/oso/oso2018/sk/data02.html>>

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2022. *Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2022* [online]. Volbysr. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.volbysr.sk/osk/sk/index.html>>

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2022a. *Definitívne výsledky: Výsledky hlasovania podľa obcí* [online]. Volbysr. [cit. 30.10.2022]. Dostupné na internete: <https://www.volbysr.sk/oso/sk/vysledky_obce.html>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. 2022. *Hodnotenie transparentnosti kampaní* [online]. Volby.transparency. [cit. 02.11.2022]. Dostupné na internete: <<https://volby.transparency.sk/hodnotenia>>

RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÁC Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE INTERPOLIS'22

Počet strán: 333

Dátum konania konferencie: 27. október 2022

RECENZENTI

Dr.h.c. prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA

Doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.

Doc. PhDr. Rudolf Kucharčík, PhD.

Doc. PhDr. Lucia Rýsová, PhD.

EDITORI ZBORNÍKA

doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD.

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

OBÁLKA

Mgr. Patrícia Šimková

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

ISBN 978-80-557-1996-2

EAN 9788055719962