

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Fakulta veřejných politik SLU v Opavě

**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ



MEDZINÁRODNÁ VEDECKÁ KONFERENCIA DOKTORANDOV A MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV

Zborník príspevkov

Lukáš CÍBIK (ed.)

30. november 2017

Trnava

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Fakulta veřejných politik SU v Opavě

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

**MEDZINÁRODNÁ VEDECKÁ
KONFERENCIA DOKTORANDOV A
MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV**

Lukáš CÍBIK (ed.)

30. november 2017



Trnava 2018

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Lukáš CÍBIK (editor)

Ograničovací výbor konferencie:

PhDr. Ján MACHYNIÁK, PhD.

PhDr. Dalibor MIKUŠ, PhD.

PhDr. Jakub BARDOVIČ, PhD.

PhDr. Lukáš CÍBIK, PhD.

PhDr. Martin ŠVIKRUHA, PhD.

Recenzenti

doc. PhDr. Peter HORVÁTH, PhD.

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Mgr. Renáta BZDILOVÁ, PhD.

Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach

© 2018 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

ISBN 978-80-8105-960-5

Zborník vyšiel ako súčasť riešenia grantu KEGA č. 017UCM-4/2017

Dynamika premien politického systému SR.

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

Za odbornú a jazykovú stránku jednotlivých príspevkov zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

OBSAH

Predslov		4
ALMAN Tomáš	NORMOTVORNÁ ČINNOSŤ OBCE – VYBRANÉ PROBLÉMY	5
BRUNNEROVÁ Olga	THE TRANSFORMATION OF CZECH THE PARTY SYSTEM AFTER 2010: A QUANTITATIVE ANALYSIS	16
CEVÁROVÁ Dominika	REFLEXIA OBČIANSKEJ POLITICKEJ KULTÚRY NA SLOVENSKU- VOĽBY DO VÚC 2017	33
DŽATKOVÁ Veronika	SOCIÁLNA ZMENA: AKÁ JE ÚLOHA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI?	43
HALMO Martin	VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V POROVNANÍ S POŽIADAVKAMI TRHU PRÁCE – DOPYT VS. PONUKA	53
KIŠŠOVÁ Kristína	POLITICKÝ ISLAM V EURÓPE	63
KOLLÁROVÁ Barbora	VÝSLEDKY VOLIEB DO SPOLKOVÉHO SNEMU 2017 A ICH DOPAD NA POLITICKÝ SYSTÉM NEMECKA	71
KOVÁČOVÁ Simona, KOVÁČOVÁ Natália	PROBLÉM FRAGMENTOVANEJ SÍDELNEJ ŠTRUKTÚRY V SR - NÁVRH VOLEBNÉHO SYSTÉMU PRE VOĽBU STAROSTU PO MUNICIPALIZÁCII	82
KÚKOLOVÁ Katarína	VÝSLEDKY VOLIEB DO ORGÁNOV PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA -ŠPECIFIKÁ A ZMENY PO 16 ROKOCH FUNGOVANIA VÚC	96
MARTOŠOVÁ Adriana		
ŠKROVÁNKOVÁ Katarína	VEREJNÝ SEKTOR A JEHO MOTIVÁCIA VO VZŤAHU K PRACOVNÍKOM VEKOVEJ KATEGÓRIE 55+	106
LETKOVÁ Natália		
MELUŠ Matúš	MOŽNOSTI ROZVOJA BRATISLAVY AKO METROPOLITNÉHO MESTA	119
MIKUŠ Dalibor	MOŽNOSTI ÚZEMNOSPRAVNEHO ČLENENIA NA SLOVENSKU – HISTORICKÉ SÚVISLOSTI	131
MITAE Ondrej	PRIJÍMANIE DAROV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE – AKTUÁLNY STAV A PERSPEKTÍVY	143
NOVÁKOVÁ Veronika	ZODPOVEDNOSŤ PRÁVNICKÝCH OSÔB ZA DAŇOVÚ TRESTNÚ ČINNOSŤ	157
PIRKOVSKÝ Rastislav	FORMA VLÁDY - OD DEMOKRACIE K DIKTATÚRE (NEMECKO)	170
PRÁZNOVSKÁ Monika	KRITIKA EK V ZMYSLE NÁRASTU EUROSKEPTICKEJ PARADIGMY	183
SČENSNÁ Anna	EURÓPSKY KÓDEX DOBREJ SPRÁVNEJ PRAXE AKO VÝSLEDOK DLHODOBEJ INICIATÍVY PRVÉHO EURÓPSKEHO OMBUDSMANA	197
SZÉKELY Gabriel	TOTALITNÉ IDEOLÓGIE 20. STOROČIA V KRITICKOM POHĽADE GRÉCKOKATOLÍCKEHO BISKUPA P. P. GOJDIČA – HISTORICKÝ ODKAZ PRE OBČIANSKU SPOLOČNOSŤ NA SLOVENSKU	211
ŠAFÁROVÁ Veronika	VYBRANÉ ASPEKTY SPOLUPRÁCE OBCÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	225

PREDSLOV

Dňa 30. novembra 2017 zorganizovala Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave v spolupráci s partnerskými fakultami - Fakultou verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach a Fakultou verejných politík Slezskej univerzity v Opavě, medzinárodnú vedeckú konferenciu určenú pre doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Konferencia prebiehala v priestoroch Fakulty sociálnych vied UCM na Bučianskej a vystúpili na nej účastníci z ôsmich pedagogických a vedeckých pracovísk. V celkovo štyroch paneloch sa doktorandi a mladí vedeckí pracovníci zaoberali problematikou verejnej správy ako aj aktuálnymi politologickými otázkami. Vo svojich príspevkoch sa dotkli vybraných aspektov verejnej správy na Slovensku, analýze volieb do regionálnej samosprávy ako aj výzvami súčasnej EÚ.

Súčasťou konferencie bola aj diskusia k prezentovaným príspevkom s ostatnými účastníkmi konferencie, ktorá otvorila ďalšie možnosti na výskum fungovania a štruktúry verejnej správy. Tieto pozitívne podnety boli rozvíjané počas celého sprievodného programu a neformálnych stretnutí.

Veríme, že výročná konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov položila základy na výmenu medzinárodných skúseností a good practice z oblasti verejnej správy a ostatných príbuzných odborov. K tomu má slúžiť práve tento zborník, ktorý ocenia nielen akademickí pracovníci ale aj široká verejnosť.

Trnava, október 2018

Lukáš CÍBIK
Editor

NORMOTVORNÁ ČINNOSŤ OBCE – VYBRANÉ PROBLÉMY¹

Tomáš Alman²

Abstract

The paper discusses selected problems of local law-making in the Slovak Republic. The first chapter deals with theoretical-legal bases of local self-government, law-making and the main purpose of self-government. The following chapter focuses on the oversight of prosecutor's supervision over maintaining the legality. The last chapter is the content link of the previous interpretation and forms the main part of the article. In this section I will try to point out the selected problems, their causes and solutions. The paper conceptually follows the most recent scientific knowledge and overviews elaborated by prosecutions within the prosecutor's supervision over maintaining the legality of the public administration. As immanent part, the paper includes a comparison of examined institutes in the countries of V4. We try to identify the common and divergent elements while our primary intention will be finding impulses for resolving problems. By analysis of mentioned information resources and an application practice of local law-making, the paper's aim is to identify particular deficiency areas in the practical execution of local law-making competence, assess the situation, take a critical stance and finally provide possible solutions.

KEY WORDS: Municipality. Law. Law-making. Legality. Prosecutor's supervision.

ÚVOD

Článok je obsahovo orientovaný na normotvornú činnosť obce pričom budú zohľadnené hneď viaceré aspekty. V predkladanom článku sa zameriam na oblasti ako teoreticko-právne východiská územnej samosprávy, kontinuálne budem venovať pozornosť východiskám obecnej normotvorby, aplikačným problémom či metódam a prostriedkom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Spomínané inštitúty budú následne tendenčným a kauzálnym spôsobom skúmané s úmyslom identifikovať tzv. „slabé miesta“ v teórii a praxi. Početnosť problémov, ich rôznorodosť a predovšetkým dopad na práva a právom chránené záujmy osôb len podčiarkujú aktuálnosť danej témy a nutnosť širšej odbornej diskusie.

Cieľom článku bude teda prostredníctvom analýzy predmetných informačných zdrojov a aplikačnej praxe obecnej normotvorby identifikovať konkrétne nedostatkové oblasti v právnej teórii či v praktickom výkone

¹ Článok bol vypracovaný ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA: 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.

² PhDr. Tomáš Alman, PhD., Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

normotvornej právomoci obcí, zhodnotiť situáciu, zaujať kritické stanovisko a následne poskytnúť možné riešenia.

1 OBECNÁ NORMOTVORBA

Ústavné východiská územnej samosprávy nachádzame v čl. 64 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR). Predmetné ustanovenie vymedzuje ako základ územnej samosprávy obec. Podľa nasledujúceho čl. 64a Ústavy SR sú obce samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky, ktoré združujú osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Článok 65 ods. 1 Ústavy SR ustanovuje, že obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Pre účely článku a v zmysle jeho výlučného zamerania na obec je kľúčové aj ustanovenie čl. 67 ods. 1-3 Ústavy SR, ktoré stanovuje, že územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo orgánmi obce. Ďalšie podrobnosti ustanoví zákon.

Územná samospráva je nepochybne jednou z kľúčových súčastí demokratického a právneho štátu, je tiež vyjadrením snahy o zabezpečenie záujmov určitého územného spoločenstva občanov. Toto spoločenstvo vykonáva správu relatívne samostatne a bez výrazných zásahov zo strany štátu. Nejedná sa ale o ľubovôľu daných subjektov, štát si ponecháva kontrolu a dozor, aby bola garantovaná ochrana práva. Špecifický charakter územnej samosprávy sa prejavuje aj prostredníctvom jej normotvorby, nakoľko právo regulovať verejný život cez všeobecne záväzné pravidlá predstavuje významný samosprávny inštitút (Jesenko 2013, s. 86-87).

Právomoc obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len VZN) je ustanovená v čl. 68 a 71 ods. 2 Ústavy SR a v zákone č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení).

Podľa čl. 68 Ústavy SR vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona, môže obec vydávať VZN.

V oblasti preneseného výkonu štátnej správy na obec, je meritórne ustanovenie čl. 71 ods. 2 Ústavy SR. Z dikcie daného ustanovenia vyplýva, že pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach VZN. Výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom riadi a kontroluje Vláda Slovenskej republiky. Zároveň je ďalej ustanovené, že ďalšie podrobnosti upraví zákon. Podľa § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

oprávneným subjektom na rozhodovanie o základných otázkach života obce a na uznávanie sa o nariadeniach, je obecné zastupiteľstvo. V zmysle § 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis¹. Procesná stránka prijímania všeobecne záväzných nariadení je upravená v § 6 a 12 zákona o obecnom zriadení. Bližšie o procesných aspektoch obecnej normotvorby v príslušných ustanoveniach zákona o obecnom zriadení.

2 DOZOR PROKURÁTORA

Pre účely článku je koncepčne veľmi významná pôsobnosť prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len prokuratúra SR alebo prokuratúra) v oblasti verejnej správy. Tento fakt bude zohľadnený aj v nasledujúcej materii, nakoľko práve dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, špeciálne orgánmi územnej samosprávy, je významným prostriedkom ochrany zákonnosti.

Prokuratúra je orgánom ochrany práva, ktorý svoj právny základ nachádza v čl. 149-151 Ústavy SR, v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o prokuratúre) a v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov. Subsidiárna právna úprava týkajúca sa danej oblasti je obsiahnutá aj v iných právnych predpisoch².

Zo širšieho kontextu predmetných právnych predpisov vyplýva, že prokuratúra SR je univerzálnym orgánom ochrany práva. Univerzálnosť spočíva v skutočnosti, že pôsobnosť prokuratúry nie je obmedzená len na oblasť trestnú a na výlučné presadzovanie štátnych záujmov, ale je tu aj značný výpočet oprávnení v rámci netrestnej občiansko-súdnej a tzv. mimosúdnej agendy (Posluch a Cibulka 2006, s. 302).

Vychádzajúc z predchádzajúcej problematiky, a teda poukázaním na obecnú samosprávu prejav decentralizovanej verejnej moci v štáte, dôvod zavedenia dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy ako celku hľadáme práve v podstate verejnej správy ako správy vecí verejných vo verejnom záujme prostredníctvom verejnoprávných subjektov. Vzhľadom na skutočnosť, že je v právomoci orgánov verejnej správy vrátane orgánov územnej samosprávy vydávať právne akty či vykonávať iné právotvorné úkony, a tým priamo rozhodovať o právach a povinnostiach jednotlivca ako adresáta administratívnoprávnych

¹ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

² Napríklad zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

noriami, je nutné zabezpečiť adekvátny dohľad nad ich činnosťou s primeranými právnymi prostriedkami na ochranu zákonnosti (Raučinová 2008, s. 205).

Vzhľadom na predmet článku je určujúcim ustanovením § 20 ods. 1 zákona o prokuratúre, ktoré legislatívne zakotvuje právomoc prokurátora vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Ustanovenie § 20 ods. 1 zákona o prokuratúre vymedzuje rozsah právomoci prokurátora nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy.

Paragraf 20 ods. 2 citovaného zákona o prokuratúre ďalej špecifikuje orgány verejnej správy, na ktoré sa dozor vzťahuje. Týmito orgánmi verejnej správy sú aj orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje.

Nadväzujúc na § 20 zákona o prokuratúre je § 21 vyjadrením konkrétnych metód, ktorými je spomínaný dozor vykonávaný. Na základe tohto ustanovenia prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, preskúmaním postupu orgánov verejnej správy, vykonávaním previerok zachovávania zákonnosti, uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy. Prokurátor nepreskúma účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodovania a postupu orgánov verejnej správy a ani neposudzuje technický stav vecí. Na to, aby prokuratúra SR mohla uskutočňovať svoj dozor vyššie spomínanými metódami, potrebuje adekvátny komplex účinných prostriedkov na jeho zabezpečenie. Paragraf 22 citovaného zákona o prokuratúre vymedzuje nasledovné prostriedky: protest prokurátora, upozornenie prokurátora, správna žaloba a žaloba na správny súd podľa osobitného predpisu, vstup do konania pred správnym súdom podľa osobitného predpisu. Právnym prostriedkom dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy sú aj oprávnenia generálneho prokurátora podať žalobu, opravný prostriedok a stanovisko podľa osobitného predpisu a oprávnenie generálneho prokurátora podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona o prokuratúre, ak predmetom posudzovania je všeobecne záväzný právny predpis uvedený v § 21 ods. 3 písm. f) toho istého zákona (Alman 2016, s. 372).

3 DOZOR PROKURÁTORA NAD NORMOTVORNOU ČINNOSŤOU OBCE

V nasledujúcich častiach článku analyzujem výsledky kontrolnej činnosti Krajskej prokuratúry v Košiciach s príslušnými okresnými prokuratúrami v oblasti verejnej správy, špeciálne v rámci problematiky prijímania všeobecne záväzných nariadení orgánmi obecnej samosprávy v období rokov 2010-2015. Konceptne sa taktiež zaoberám inštitútmi ako previerky zachovávania zákonnosti, vlastné poznatky či podnety, nakoľko aj tie sú potvrdením množstva problémov v rámci obecnej samosprávy, špeciálne v rámci jej normotvornej činnosti.

3.1 Informačné zdroje prokurátora

Prokurátor využíva pri svojej činnosti širší diapazón zdrojov, z ktorých náležite čerpá informácie. Jednými zo zásadných sa v tomto smere javia previerky zachovávania zákonnosti.

Legálny základ previerok zachovávania zákonnosti je § 30 zákona o prokuratúre. Z dikcie zmienenej právnej úpravy vyplýva, že prokurátor vykonáva v orgánoch verejnej správy previerky dodržiavania zákonov, komplementárne aj ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov. Predmetný paragraf obsahuje taktiež taxatívny výpočet oprávnení, ktorými prokurátor disponuje pri výkone previerok zachovávania zákonnosti. S oprávneniami prokurátora kauzálna súvisia povinnosti orgánov verejnej správy strpieť ich výkon.

Previerky zachovávania zákonnosti vykonávajú prokurátori na základe plánu úloh prokuratúry na príslušný kalendárny rok, na základe vlastných poznatkov a súčasne prostredníctvom kontrolných previerok, ktoré overujú účinnosť podaných právnych prostriedkov dozoru prokurátora z minulosti. Previerky sa následne stavajú východiskom pre využitie prokurátorských opatrení.

V rámci previerok zachovávania zákonnosti existuje niekoľko typov previerok, klasifikačné kritérium je založené na inštančnom pôvode, respektíve smerovaní podnetu. Previerky sa vykonávajú na základe plánu úloh Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, plánu úloh krajských prokuratúr, plánu úloh okresných prokuratúr, ďalej sa praktizujú aj kontrolné previerky zachovávania zákonnosti a previerky mimo plánu úloh. Najpočetnejšiu skupinu tvoria previerky zachovávania zákonnosti na základe plánu úloh okresných prokuratúr a previerok zachovávania zákonnosti mimo plánu úloh.

V nasledujúcich tabuľkách sú v prehľadnej forme spracované údaje z činnosti Krajskej prokuratúry Košice. Skúmaným obdobím je rozpätie rokov

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

2010-2015, pričom rok 2015 bude konfrontovaný bez tabuľkového zobrazenia. Parciálnymi kategóriami v tabuľkách sú celkový počet previerok, úspešnosť protestov a upozornení prokurátora, ktoré z nich vychádzali, charakter jednotlivých previerok zachovávanie zákonnosti, inštančná stránka, z ktorej možno vyvodit' odkiaľ prišiel podnet na vykonanie konkrétnej previerky.

Tabuľka 1: Previerky zachovávanie zákonnosti, opatrenia z previerok zachovávanie zákonnosti a ich úspešnosť v rokoch 2010 – 2014 v Košickom kraji

Prokuratúra	Celkový počet previerok	Úspešnosť protestov/upozornení			
		vyhovené	nevyhovené	späťvzaté	nevybavené
KP Košice	19	15/10	-/-	-/-	-/-
OP Košice I	97	7/32	-/-	-/-	2/4
OP Košice II	105	11/11	4/2	-/-	2/6
OP Košice - okolie	218	32/119	-/-	-/-	15/21
OP Michalovce	160	16/110	-/-	-/-	8/14
OP Rožňava	138	8/65	-/-	-/-	-/16
OP Spišská N. Ves	168	23/99	2/-	-/-	-/4
OP Trebišov	165	62/104	-/-	-/-	1/2
	1 072	174/550	6/2	-/-	28/67

Zdroj: vlastné spracovanie podľa dokumentu Stav zákonnosti a činnosť prokuratúry v netrestnej oblasti Krajskej prokuratúry Košice v rokoch 2010-2014.

V tabuľke 1 za pozornosť okrem iných stojí najmä kritérium úspešnosti protestov a upozornení prokurátorov, úspešnosť v skúmanom období 2010-2014 vykazuje hodnoty 96,66 %, respektíve 99,64 %. V roku 2015 vykonali okresné prokuratúry a krajská prokuratúra 218 previerok. Na základe vykonaných previerok bolo podaných 56 protestov prokurátora, ktorých úspešnosť bola 96,43 % a 115 upozornení prokurátora, ktorých úspešnosť bola 88,7 %.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Tabuľka 2: Previerky v rokoch 2010 – 2014 v Košickom kraji

Prokuratúra	Previerky			
	Plán úloh GP	Plán úloh OP	Mimo plánu	Kontrolné
KP Košice	12	3	1	3
OP Košice I	11	29	37	20
OP Košice II	5	43	47	12
OP Košice - okolie	21	106	77	14
OP Michalovce	15	47	76	22
OP Rožňava	15	68	37	18
OP Spišská N. Ves	24	49	57	38
OP Trebišov	16	66	75	18
	119	411	407	145

Zdroj: vlastné spracovanie podľa dokumentu Stav zákonnosti a činnosť prokuratúry v netrestnej oblasti Krajskej prokuratúry Košice v rokoch 2010-2014

Tabuľka 2 pojednáva o typoch previerok vzhľadom na kritérium plánovania určitej inštancie. Okrem zreteľných dát a hodnôt z tabuľky nevyplýva jeden závažný atribút, jedná sa najmä o skutočnosť, že plánovanie previerok zachovávanie zákonnosti orgánmi verejnej správy na jednotlivých stupňoch sleduje konkrétne oblasti. V kontexte zamerania článku teda možno konštatovať, že v rámci územnej samosprávy sú každoročne previerkovo vytipované činnosti obce s normotvorným prvkom, pričom z najaktuálnejších (rok 2015) sú to oblasti zhodnotenia zákonnosti všeobecne záväzných nariadení o určení miesta a času zápisu dieťaťa na plnenie povinnej školskej dochádzky a o určení výšky mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škôlke.

V zmysle informačnej bázy činnosti prokurátorov existuje ďalší dôležitý a širší pojem, vlastné poznatky. Prokurátor spravidla získava poznatky počas

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

previerok zachovávaní zákonnosti v príslušných orgánoch verejnej správy, subsidiárne z médií či z trestného úseku prokuratúry.

Zo štatistík vlastných poznatkov v rokoch 2010-2015 tabuliek možno vyvodiť hlavné zdroje informácií pri výkone dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, a to konkrétne trestný úsek prokuratúry, územnú samosprávu, médiá a tlač. Ďalšie poznatky prokurátori získavajú z občiansko-súdneho úseku pôsobnosti prokuratúry a z iných zdrojov. Z hľadiska počtu poznatkov dominujú v oboch krajoch poznatky z trestného úseku a z oblasti územnej samosprávy. Celková úspešnosť podaných protestov prokurátora a upozornení prokurátora na základe vlastných poznatkov bola 84,80 %, respektíve 98,89 %. V roku 2015 na základe vlastných poznatkov bolo podaných 52 protestov prokurátora, ktorých úspešnosť bola 88,46 % a 125 upozornení, ktorých úspešnosť bola 87,20 %.

Dôležitý zdroj poznatkov a informácií pramení v podnetoch fyzických osôb, právnických osôb a iných subjektov. Z príslušných štatistík okresných prokuratúr a krajskej prokuratúry v rokoch 2010-2015 vyplýva, že celková úspešnosť protestov a upozornení prokurátorov predstavuje hodnotu 84,35 %, respektíve 96,47 %, v roku 2015 bolo na základe podnetov podaných 118 protestov prokurátora, ktorých úspešnosť bola 84,75 % a 62 upozornení prokurátora, ktorých úspešnosť bola 87,1 %..

Dôvodnosť podnetov v skúmanom období v rámci Košického kraja osciluje od 17 % (rok 2010) do 27 % (2013), v roku 2015 to bolo 26,55 %. Z dlhodobého hľadiska najviac podnetov prichádza od fyzických osôb a právnických osôb, tie logicky smerujú vo väčšine prípadov proti individuálnym správnyom aktom, početnú skupinu tvoria aj podnety proti všeobecne záväzným nariadeniam orgánov územnej samosprávy. Obdobne pre obe oblasti platí, že sa najviac podnetov týka územnej samosprávy, stavebných vecí a priestupkov, nižšie čísla vykazujú katastrálne veci, sociálne veci, dane, clá a poplatky, sloboda informácií, majetkové práva fyzických osôb a iné. Najviac podnetov sa obsahovo vzťahuje na konanie orgánov územnej samosprávy, minimálny počet podnetov smeruje voči konaniu orgánom štátnej správy.

3.2 Nedostatky obecnej normotvorby

Právne prostriedky prokurátora smerovali najmä voči všeobecne záväzným nariadeniam o podmienkach držania psov, o verejnom poriadku a čistote, o čase predaja v obchodoch a čase prevádzky služieb, podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach, o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žump podľa miestnych podmienok, o určení miesta

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

a času zápisu dieťaťa na plnenie povinnej školskej dochádzky a o určení výšky mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole.

Vychádzajúc z analýzy predmetnej oblasti, pochybenia a nedostatky sa týkali hneď viacerých sfér. Problémy sú spravidla spojené s formálnou a procesnou stránkou prijímania všeobecne záväzných nariadení (zväčša zverejňovanie návrhov všeobecne záväzných nariadení podľa § 6 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, prijatie všeobecne záväzných nariadení v zmysle § 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení, zverejňovanie prijatých všeobecne záväzných nariadení v zmysle § 6 ods. 8, 9 zákona o obecnom zriadení či nadobudnutie účinnosti všeobecne záväzných nariadení v zmysle § 6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení, preberaním textu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov do matérie všeobecne záväzných nariadení, pravidelnou novelizáciou všeobecne záväzných nariadení, nedodržaním povinnosti prijať všeobecne záväzné nariadenie v oblastiach, ktoré im ukladajú zákony, nezákonným definovaním inštitútov, ukladaním povinností, úpravou spoločenských vzťahov, na ktorú nemajú zákonné splnomocnenie, nezákonnosťou pri prijímaní uznesení obecných, mestských a miestnych zastupiteľstiev či pochybením v oblastiach hospodárskej činnosti a nakladania s majetkom obce.

Pri riešení akéhokoľvek problému je imanentnou súčasťou identifikácia príčin. Príčin chybnnej normotvornej činnosti obce je mnoho, ide najmä o:

- neprehľadnú, rozdrobenú právnu a v komplexe zlú právnu úpravu, k zlepšeniu neprispievajú ani niektoré obsahovo nejasné a miestami protirečivé nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- slabý vzdelanostný a odborný profil volených i nevolených funkcionárov a zamestnancov,
- nemožnosť malých obcí konkurovať mestám či väčším obciam pri príprave svojich všeobecne záväzných nariadení a celkovo pri výkone samosprávy z hľadiska finančného a personálneho (nutnosť komunálnej reformy)
- neexistenciu inštančného systému, respektíve nadriadeného orgánu (v komparácii so štátnou správou a ochranou zákonnosti),
- absenciu určitého sankčného mechanizmu prokurátora voči nezákonnému postupu orgánu verejnej správy,
- a ďalšie.

ZÁVER

Odstrániť problém ako celok či jeho zárodky je možné prostredníctvom eliminácie príčin. Na zvrátenie neželanej situácie majú zákonodarca či iné zodpovedné osoby viaceré možnosti. V prípade ak nechceme posilňovať

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

pozíciu prokurátora či iných orgánov ochrany práva voči orgánom územnej samosprávy a celkovo voči verejnej správe, a zároveň presadzovať centralizačné idey, je nutné identifikovať ďalšie možné spôsoby revízie chybných právnej úpravy. Pri hľadaní „cesty“ by sa Slovenská republika mala inšpirovať podmienkami v okolitých štátoch, kde existujú špecifické inštitúty, ktoré napomáhajú chrániť zákonnosť a predovšetkým práva a právom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. V zmysle čl. 32 ods. 4 Základného zákona Maďarska miestna samospráva zasiela svoje nariadenie bezodkladne po jeho vyhlásení župnému úradu vlády a úradu vlády hlavného mesta. Ak zmienené subjekty považujú nariadenie samosprávneho celku, alebo niektoré konkrétne ustanovenie za protiprávne, môžu navrhnúť preskúmanie nariadenia súdom. Zásah do práva obce na samosprávu, ako aj do celej autonómnej oblasti miestnych samospráv, môže z určitého uhla pohľadu predstavovať čl. 32 ods. 5 Základného zákona. Tento článok ustanovuje, že úrad vlády hlavného mesta a župy môže návrhom iniciovať konanie pred súdom, ktorého účelom je určenie zanedbania zákonom ustanovenej právotvornej povinnosti miestnej samosprávy. Ak miestna samospráva právotvornú povinnosť nesplní v lehote uvedenej v rozhodnutí súdu o určení zanedbania právotvornej povinnosti, súd na návrh úradu vlády hlavného mesta a župy nariadi, aby nariadenie vydal v mene miestnej samosprávy vedúci úradu vlády hlavného mesta a župy. K odbornému a zákonnému chodu obecnej samosprávy a normotvorby prispieva v Maďarsku aj existujúca funkcia notára, ktorý erudovaným spôsobom kontroluje, koriguje a podieľa sa na príprave normatívnych aktov a individuálnych správnych aktov jednotiek územnej samosprávy a ich orgánov. Notár zároveň signuje všetky rozhodnutia starostov v oblasti preneseného výkonu štátnej správy. Z dikcie ústavy Poľskej republiky a osobitných predpisov regulujúcich územnú samosprávu v Poľskej republike miestne právne akty podliehajú následnej kontrole úradu vojvodstva prípadne aj iným subjektom, dozor je však striktne limitovaný na oblasť zákonnosti. Špecifická situácia nastáva vtedy, keď rozhodovací orgán územnej samosprávy opakovane závažne porušuje Ústavu Poľskej republiky a zákony, predseda vlády vtedy môže navrhnúť rozpustenie daného orgánu, konečné rozhodnutie má vo veci Sejm. Dispozičné právo návrhu odvolania starostu je v rukách vojvodu, samotné odvolanie môže vykonať predseda vlády. V prípade nečinnosti a neplnenia základných funkcií územnej samosprávy, predseda vlády disponuje oprávnením pozastaviť činnosť orgánov územnej samosprávy a ustanoviť komisionárnu radu, ktorá tieto úlohy zabezpečí. Zmienené zásahy zo strany subjektov dozoru sú preskúmateľné súdom (Alman 2016, s. 377-379).

Výber určitého riešenia vždy sprevádzajú pozitívne či negatívne názory. Z negatívneho hľadiska vystáva najmä otázka, či v daných situáciách

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

nedochádza zásahom do samospráv. Odpoveď je závažná a komplikovaná, nakoľko sa tu do vzájomného vzťahu dostávajú prirodzené právo obce na samosprávu a dôsledná ochrana práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Za paralelnej komparácie oboch významných hodnôt konštatujem, že pre obec ako základnú jednotku územnej samosprávy je meritórny jednotlivec ako adresát administratívnoprávnych noriem a východiskový bod územnej samosprávy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ALMAN, Tomáš, 2016. Dozor prokurátora v územnej samospráve. In: *Štát a právo*. Roč. 03, č. 3-4, s. 369-380. ISSN 1339-7753.
- JESENKO, Michal, 2013. Ústavnosť a zákonnosť všeobecne záväzných nariadení obce. In: *Viazanosť verejnej správy právom*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s 86- 113. ISBN 978-80-89496-10-5.
- POSLUCH, Marian a Ľubor CIBULKA, 2006. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka. ISBN 80-89122-31-0.
- RAUČINOVÁ, Petra, 2008. Prokurátor ako subjekt kontroly vo verejnej správe. In: *Pocta profesorovi Gašparovi*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 205-211. ISBN 978-80-7079-708-8.

Iné zdroje

1. Stav zákonnosti a činnosť prokuratúry v netrestnej oblasti v rokoch 2010 - 2015, Krajská prokuratúra Košice.

THE TRANSFORMATION OF CZECH THE PARTY SYSTEM AFTER 2010: A QUANTITATIVE ANALYSIS¹

Olga Brunnerová²

Abstract

The aim of this paper is to outline major changes and transformations that happened in the Czech party system after 2010, through methods of quantitative analysis. The elections to the Chamber of Deputies of 2010, but also the ones of 2013 brought many changes to the Czech party system. Terms like election "earthquake" or "hurricane" were used by the media, but also by the scholars to describe them both and political scientists expressed repeatedly their concern with the sudden change in the electorate's preferences and stressed the peril of the increasing number of parties and the endangerment of the country's stability due to new political forces gaining significant popularity. The elections in 2017 then brought even more parties to the Chamber of Deputies, confirming that the electorate lost its trust in traditional parties. By applying various methods of quantitative analysis (most importantly the indices that allow for analysis of voter volatility, fragmentation and aggregation of the party system, as well as its proportionality) the goal of this paper is to examine the main trends that took place in the Czech party system between 2010-2017 which lead to the inner transformation of – until then – a relatively stable party system.

KEY WORDS: political parties, quantitative analysis, elections, the Czech Republic, party system stability

INTRODUCTION

In parliamentary democracies, political parties carry out a number roles and functions and are often defined at least in part by the performance of these functions (Katz, 2017, p. 210). First of all, parties adapt to social transformations and they enable the society to manage its divisions in a peaceful manner. Their role is then to identify the cleavages within the population and to offer policy programs that provide competing resolutions to the paramount problems of the time, while reflecting the core interests of their base, with the goal of mobilizing support for their positions sufficiently to elect their candidates and realize their issue agendas. For these reasons, parties are crucial to the conduct of fully representative democratic politics –

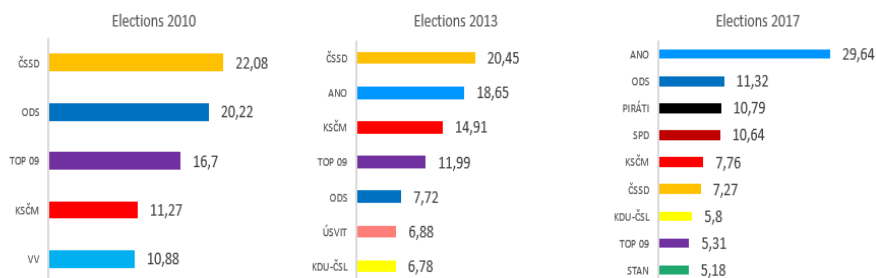
¹ This paper was written as a part of a research project "Political entrepreneurs, business-firm parties and the issue of their institutionalization in the political system: the Czech Republic in central European comparison" (č. E03-53), financed from the Internal Grant System of the Metropolitan University Prague.

² Mgr. Olga Brunnerová, Metropolitní univerzita Praha, Dubečská 900/10, 100 31 Praha 10, e-mail: olga.brunnerova@gmail.com

it can be said, that a democracy cannot operate without a vital, competitive and responsive party system (see Crotty, 2006, p. 499).

In the Czech Republic – but other central European countries, too – the political partisanship itself is going through a process of a significant quantitative transformation (Charvát and Just, 2016, p. 9). In the middle of 1990s the party system in the Czech Republic became simpler, its structure and format stabilized and the processes of consolidation and concentration could have been observed. The Czech party system gradually established itself as a multi-party system with four major stable political parties and one ephemeral party, almost closed to a long-term entry of new subjects. The escalation of this process were the elections to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic of 2006, when the two leading parties gained unprecedentedly strong positions – the system appeared to be stable, structured and with a relatively low degree of electorate volatility. No later than 2010 though we can observe in the Czech political party system some altered dynamics of development (Charvát and Just, 2016, p. 9). The elections of 2010 demonstrated that the stability of the party system was only and at best a fragile one – and, at worst, it was only putative.

Chart 1: Results of the elections to the chamber of deputies 2010 – 2013



Source: volby.cz

In 2010 an obvious shift in voter behaviour occurred, which can be seen at first glance from the election results in chart no. 1; but the impact was even greater than suspected in 2010. This change then significantly affected and internally transformed an until then (at least outwardly) stable party system. The elections in 2013 and 2017 then brought changes that are even more dramatic – the composition of the Chamber of Deputies incomparably changed, the number of represented political actors increased as never before and the election outcomes brought severe alternations to the parties' leadership and influenced the distribution of power in the whole country. For these reasons, both scholars and journalists labelled these elections as "hurricanes" and "earthquakes."

1 OBJECTIVES

The goal of this paper is therefore to explore the trends that occurred within the Czech party system after 2010, to capture the current state of the party system through the methods of a quantitative analysis and to address the question whether the system is stabilizing after the three elections period, or if it still undergoing a process of transformation. However, this paper does not try to present some evaluating verdicts – the aim here being to sketch out the major shifts in the party system from the quantitative stand point, since for more evaluating conclusion a more comprehensive and all-around analysis would be needed.

In the following analysis, the goal is to look closer into the electorates' volatility, the fragmentation and aggregation of the party system as well as the proportionality of the electoral results over time in the context of the first-tier elections, or more specifically in relation to the elections to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. The effort of the presented analysis then is to choose appropriate measure methods that suit the specific environment of young, post-communistic democracies where more radical changes in the party system, the number and the relevance of individual parties and the higher degree of electoral volatility can be expected. After the analysis of the individual aspects of the party system of the Czech Republic, which includes a short introduction to the quantitative methods which are being used, the paper concludes with a short overall summarization as well as a reflection of the current state of the Czech party system, when it comes to after-election composition of the Chamber of Deputies of the Parliament.

Through the following analysis, the presented paper thus wants to explore whether the quantitative data suggests that the erosion of the support for "traditional" political parties is more of a one-time deviation in the voters' behaviour, or if the development of the situation after the elections in 2017 suggests that the Czech party system is experiencing a deeper, more permanent transformation.

2 FRAGMENTATION OF PARTY SYSTEM

In their nature, party systems are not static; one of the most important aspects of a party system, which points out to the differences between different systems, is the structure of a party competition (see Mair, 2002, p. 93). The form and the dynamics of the party layout depend largely on how many political parties interact and compete within a parliament; it is affected therefore by different aspects of the normative and institutional framework

and retroactively influences this framework as well. The number of parties that exist in the system indicates the level of concertation. The increase in the number of political parties that are elected into the parliament can be a sign of democratization, or – in the case of developed democracies – can signify a certain shift in the electorate's preferences (see i.e. Dumont and Caulier, 2003).

From 1954 when Duverger distinguished party systems according to the number of parties present on the parliamentary level, the numerical criterion is a universally accepted instrument for comparing the form of party systems. Yet, since it is obvious that the numerical criterion is quite often misleading, Taagepera and Laakso's (1979) Index of Effective Number of Political Parties, interpreted as the number of hypothetical equal-sized parties that would have the same total effect on fractionalization of the system as have the actual parties of unequal size (Laakso and Taagepera, 1979, p. 4), has become a standardized measure for comparative analysis. However, this index quite often produces counterintuitive and unrealistic results, since it on the one hand over-represents large parties, and on the other hand it drastically under-represents smaller parties. Especially when examining party systems in the context of post-communist central European countries, it is necessary to employ quantitative indices that also take into consideration the voting power of individual parties, or in other words, the distribution of mandates in the lower house and the ability of every party to influence the voting in a parliamentary body. For this reason, in this paper the index of Effective Number of Relevant Parties (ENRP) created by Dumont and Caulier (2003) is employed – this index, which is derived from the normalized Banzhaf's index of power and therefore, it takes into account the coalition and the blackmail potential of smaller parties. The formula for the Effective Number of Relevant Parties index is as follows:

$$ENRP = \frac{1}{\sum [\beta_i]^2}$$

where β_i is the normalized Banzhaf index for party i , and stands for the summation over all parties' normalized Banzhaf indices (for more details see Dumont and Caulier 2003).

2.1 Fragmentation of the Czech party system

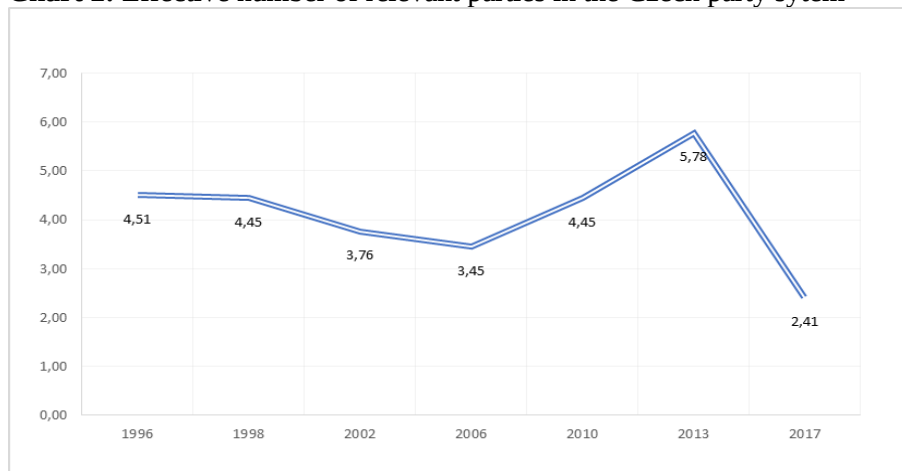
Chart no. 2 shows that between 1996 and 1998 the fragmentation of the system stayed more or less the same, although the number of parties dropped from six to five – the party leaving the system (the Coalition for Republic – Republican party of Czechoslovakia, SPR-RSČ) did not possess any coalition nor blackmail potential and was therefore barely relevant. The

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Civic Democratic Alliance (ODA) on the other hand had a crucial influence on forming the center-right government and was therefore quite significant. In the year 1998, the Czech party system started to concentrate into the form of a five-party multipartism with two strong parties (the Civic Democratic Party, ODS, and the Czech Social Democratic Party, ČSSD), two small parties (Christian and Democratic Union – Czechoslovakian People's Party, KDU-ČSL and Communist Party of Czechoslovakia, KSČM) and one peripheral party (Freedom Union, US).

The decrease of fragmentation and the concentration of power in the hands of two major parties continued after the elections in 2002 and 2006 as well, when ODS and ČSSD clearly dominated the party system on both the parliamentary and government level. Nevertheless, the smaller parties – KDU-ČSL and US-DEU in 2002 and KDU-ČSL and Green Party (SZ) in 2006 kept some level of relevance and were able to use their coalition potential to participate in forming of the government. In 2006, the fragmentation decreased while the number of parties remained the same, due to the fact, that the two large parties held together more than three-quarters of all mandates.

Chart 2: Effective number of relevant parties in the Czech party system



Source: own calculations according to Dumont – Caulier (2003)

After the elections of 2006 a dramatic change can be seen in the fragmentation of the system – it increased in 2010 and even more so in 2013. The election to the Chamber of Deputies in 2010 brought five political parties to the lower house (although after 2012 due to the splitting off the Public Affairs party (VV) which lead to the establishment of the formation called LIDEM, there were actually six formations in the Chamber in

Deputies). Yet the electoral support for the two main parties, ODS and ČSSD, dramatically decreased and respectively the position of other parties increased significantly. From the distribution of mandates, it was clear, that both newcomers to the Chamber of Deputies (the TOP 09 party and the Public Affairs) would play a crucial role in the forming of the government. In other words, the party, that wanted to establish the government had to be able to cooperate with them, so both leading parties had to accept them as relevant actors. Since both of the newcomer parties profiled themselves more on the right wing of the political spectre, the winning ČSSD was not able to form a government and the coalition potential of ODS outweighed its election results, from which it came in the second place, and was able to create a government. In 2013, the fragmentation of the party system increased even more – seven parties entered the Chamber of Deputies. The two strongest parties – ČSSD and a newcomer to the lower house, ANO 2011 acquired together not even half of the seats and on the other hand, the number of smaller parties increased. The distribution of mandates was however very even – while ČSSD got only 50 seats, two smallest formations (the Dawn of the Direct Democracy, so-called Úsvit and KDU-ČSL) had both 14 seats. Any of the parties thus did not concentrate power in their hands and all the actors were to some level relevant, resulting in a very fragmented and unconsolidated party system.

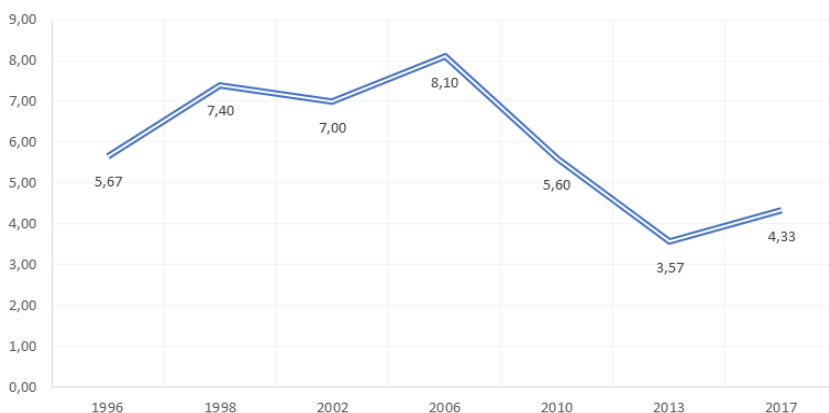
Interestingly, after 2017, nine political parties were elected to the Chamber of deputies – yet, the fragmentation of the system decreased to its lowest point so far in the history of the Czech Republic. While after 2013 the distribution of seats was extremely even, after the election in 2017 completely inverse situation occurred. The winning ANO 2011 occupied 78 seats in the lower house, and the rest of the mandates is quite evenly distributed between the other eight parties – the second largest party, ODS, got only 25 seats. When examining the relevance of parties, completely different trend is evident – there is only one strong player in the Chamber of Deputies; all the other parties would need to establish larger legislative coalitions to obtained some kind of relevance. However, when we consider the ideological and programmatic differences between these parties, this configuration of the lower house is very problematic.

3 AGGREGATION OF PARTY SYSTEM

The distribution of power between individual entities in a party system can be described also through the Index of Aggregation, which shows the position of the largest party in the examined legislative body of parliament, or in other words, its power in relationship to the other represented parties (Lebeda, 2011, p. 517). The Index of Aggregation, formulated as $A=S/N$

where S stands for the percentage of parliamentary seats of the winning party and N stands for the number of parties represented in the parliament by L. C. Mayer, is based on two criteria – the number of parties represented in the Chamber of Deputies in the given time, and the percentage of mandates that the largest party occupies. High values of the index point to the dominance of the winning party towards the rest of the parties, which should – at least in theory – lead to easier establishment of governments and more stable governments (Kubát, 1998, p. 237). With the decreasing values of the index the fragmentation of system increases – if the aggregation of parties is low, there are no strong enough parties that would be able to establish a functioning and stable single or coalition governments.

Chart 3: Aggregation of the czech party system



Source: own calculations according to Kubát 1998

It nevertheless needs to be mention that this index does not take into consideration the power of the remaining parties in the parliament.

3.1 Aggregation of the Czech party system

As shown in chart no. 3, the values of the Index of Aggregation are corresponding with the aforementioned conclusions about the fragmentation of the party system. However, it can be said, that the position of the largest party in the Chamber of Deputies of the Czech Parliament changed more dramatically than the fragmentation of the system as a whole. The amount of power which the electorate provides to the strongest member of the house fluctuates significantly more. We do not see only the alternation of political

power in the winning position between a right and a left-oriented party, but eminent shifts between the power positions within the Chamber of Deputies as well.

The political power in the Chamber of Deputies between the years 1996 and 2006 was consolidated in the hands of the winning party – the slight decrease in 2002, which can be explained by the distrust in two major parties after the so-called "Opposition Agreement" era, did not mean a substantial loss of position for the leading ČSSD; they only needed one coalition partner to form a government. The period after 2006 meant a crucial loss in power for the traditional, established parties – the electorate was clearly interested in new, differently organised parties and movements. After 2010, the aggregation of the system decreased even more – the system no longer consolidated around one or two major parties. On the contrary, the position of the winning party decreased noticeably and this trend continued even after the elections in 2013. On the other hand, while there is a significant decrease in the fragmentation of the party system after the election of 2017, the aggregation rose only slightly – only one party is in the position of unquestionable power and its position in comparison to the other, smaller parties, is not so favourable – the power does not aggregate in the hands of few strong players, but it is dispersed throughout the Chamber of Deputies.

4 PROPORTIONALITY OF THE SYSTEM

It is important to recognize that the electoral system is another factor which strongly influences the shape of the party system; the system how the seats are distributed among the parties after all the votes are cast defines the character of parliamentary bodies, how the majorities are formed and consequently also the relations between the parliament and the government. Therefore, the electoral system is an important technical factor of each party system, since it affects its formation to a large extent (see i.e. Lebeda, 2006, p. 883 or Kubát, 1998, 236). The degree of proportionality indicates the character and the potential distortion of political representation – either over-representation, under-representation or non-representation of individual parties (see Chytilík, Šedo, Lebeda and Čaloud, 2009, p. 79). Very rarely the seats can be distributed between elected parties in such way that a perfect proportionality to the results of the election would be achieved – the misrepresentation is thus almost inevitable since often millions of votes have to be transformed only into tens or hundreds of mandates. For the objectives of this paper, the Least Square index, created by Michael Gallagher, was employed; this index strives to find a compromise between previously created indices of distortion and reflects not only the overall imbalance between the votes acquired and the seats that were allocated to parties, but

also the manner in which this disproportion was caused. Since this index is more sensitive to the specific features of the process of allocating the deputies' mandates, it suppresses the influence of a large number of small parties on the outcome of the proportionality measuring (see Gallagher, 1991; Charvát, 2013). Gallagher's Least Square, where the square root of half the sum of the squares of the difference between percent of vote (V_i) and the percent of seats (S_i) for each individual political party is calculated, is formulated as follows:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

For measuring the over- and under-representation of individual parties the advantage ratio is employed; each individual party's percentage of seats is divided by its percentage of votes – the values equal to one indicate a perfect proportionality, values above one indicate an over-representation and values below one point to an under-representation of the examined party (Novák and Lebeda 2004, pp. 414 – 415).

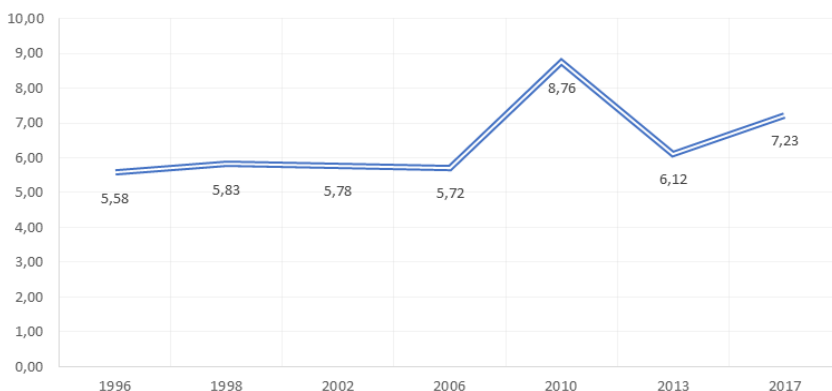
4.1 Proportionality of the Czech Party systém

When the Czech party system began to stabilize after 1996, the degree of proportionality was more or less the same – the amount of misrepresentation was stable, relatively low and not even the shifts in the Chamber of Deputies and the growing of preferences for the two dominant parties, culminating in year 2006 did not significantly influence it. As a fact, the two dominant parties were over-represented and two small parties were under-represented. The next elections though brought a destabilization of this trend. The elections of 2010 meant a radical increase of disproportionality – a strong loss of preferences, which affected all traditional, established parties and the changes in the electorate's behaviour (for example, the high share of votes for parties that did not overcome the 5 % election threshold), influenced in its consequences even how the seats in the Chamber of Deputies were distributed among the parties after the elections. The high degree of disproportion thus correlates also with the deadlock situation after the election, which result was, that the winning party was not able to form a viable and programmatically sound government, and the second-winning party was given the post of the prime minister and established the executive body.

On the other hand, in 2013 the proportionality index dropped almost to the same levels as in the period 1996-2006. Although two newcomers were elected to the Chamber of Deputies and the number of political parties rose from five to seven, the mandates were allocated with an almost similar

disproportionality as before 2010; the electorate rationalized its preferences again, voting mostly for parties that gained enough support to enter the lower house of the Parliament and the votes were allocated into seats with slight, but expected disproportionality towards the largest parties. Yet, in 2017 the misrepresentation increased again – only the winning ANO 2011 was considerably over-represented. More importantly, the two smallest parties – Mayors and Independents (STAN) and TOP 09 were distinctively under-represented, but two other small parties, namely the KDU-ČSL and the Communists were affected by under-representation as well, although not as strongly.

Chart 4: The proporcionality of the Czech Party system



Source: own calculations according to Gallagher (1991)

5 THE VOLATILITY OF ELECTORATE

Examining the electorate's volatility is one of the most popular topics in political science research; volatility is clearly linked with the stability of the party system. In the systems with high volatility we encounter dramatic changes in policies, a leeway opens up for non-traditional and non-conformist parties and candidates, negotiations with external subjects become more and more difficult, and in some cases the stability of the democratic regime can be in jeopardy too. On the other hand, too low volatility rates can facilitate the establishment of cartels and hinder the access of other actors to political power (see Powel and Tucker 2009; comparison i.e. Charvát and Just 2016).

Since we can see from the moment of democratic transitions a frequent and plentiful creation and decline of political formations within the party systems of central European countries, it is important to measure electoral volatility in such way, that can capture this fickle party environment. For this reason, the index of volatility as formulated by Powell and Tucker (2013) was employed in this paper, for it can (unlike the nowadays classical Pedersen's index) distinguished between the intra-system (that is between parties already established in the party system, called volatility type B by Powell and Tucker) and inter-system volatility (so-called volatility type A – the volatility between parties, that have left the party system a new founded parties). The formula for calculating volatility A – the inter-system volatility, is as follows (for more detail see Powell and Tucker, 2013, pp. 6 – 9):

$$\text{Type A Volatility} = \frac{|\sum_{o=1}^n + \sum_{w=1}^n p_{w(t+1)}|}{2}$$

where o represents the parties which only competed in elections t , w stands for parties that competed only in elections $t+1$ and p represents the percentage of votes received by the party. Volatility B which occurs between parties, that competed in two examined consecutive elections, the intra-system volatility, is formulated as:

$$\text{Type B Volatility} = \frac{\sum_{i=1}^n |p_{it} - p_{i(t+1)}|}{2}, \text{ among all stable parties}$$

The overall volatility is then the sum of inter- and intra-system volatility:

$$\text{Total Volatility} = \frac{\sum_{i=1}^n |p_{it} - p_{i(t+1)}|}{2} = \text{Type A Volatility} + \text{Type B Volatility}$$

Whereas the intra-system volatility is considered a healthy component of a representative democracy, since it reallocates the power between established actors, the inter-system volatility, caused by the formation and termination of political parties, can present a number of pitfalls. With high levels of the inter-system volatility the system becomes more unstable, it is more complicated to foresee its interactions and it indicates that there is a tendency to transform the party system; it points toward some dissatisfaction of the electorate with the political constellation and its functioning and their decision to shift their support from stable to new political subjects. In developed democracies, it suggests that new topics are entering the political agenda and that these are being represented by new political actors – for example niche parties focused on environmental or anti-immigrant policies

(for more on this extensive topic see i.e. Powell and Tucker 2013; Charvát and Just 2016; Linek 2014).

5.1 Volatility in the Czech party system

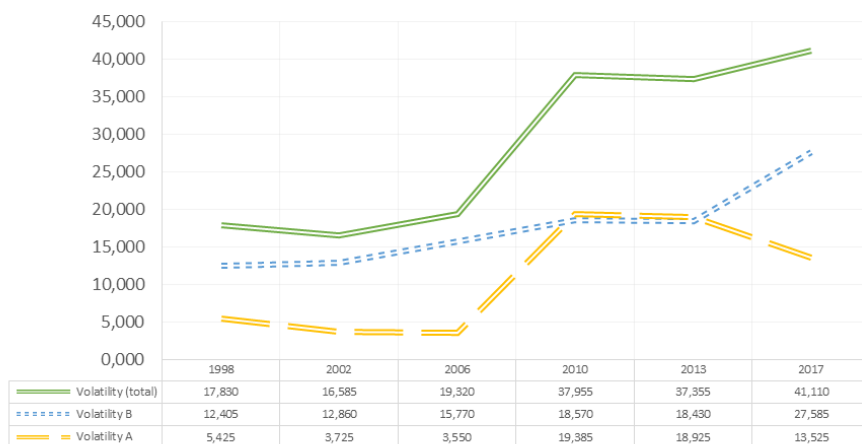
It is evident from the previous analysis, that no later than from the parliamentary election to the Chamber of Deputies in 2010 we can encounter destabilising tendencies in the Czech party system, that were caused by the erosion to the electoral support for established parties and by the entry of new subjects into the lower house. These subjects attracted voters due to their catchy proclamations and appealing slogans about their lack of corruption and their fight against political "dinosaurs" or "established elites". Although the volatility of the electorate in the elections of 2010 certainly did not present a new phenomenon (as can be seen in the chart no. 5), until 2006 we can observe a slight decrease in the volatility towards new subjects and the associated increase in volatility towards the established parties. As was mentioned before, voters concentrated their vote towards the two leading parties, and if they decided to switch their affiliations, they mostly alternate between the Social Democrats and the Civic Democrats – depending on the current political situation in the country – and did not overly trust newcomers to pass the electoral threshold. The electorate was not willing to "sacrifice" their vote for a party which had low chances of entering the Chamber of Deputies.

On the contrary, in the year 2010 not only a dramatic increase in the overall volatility occurred, but more importantly the inter-system volatility rose tremendously. In other words, the voters did not so much switch their preferences between parties already established in the political system, altering from the right of the political spectre to the left and vice versa, but they voted for parties new to these elections, who did not participate in the previous ones. For the first time, the inter-system volatility was higher than the intra-system volatility – people were drawn to the new political movements, resulting in two newcomers entering the lower house of the Parliament. In 2013, the volatility stayed almost the same, decreasing only very slightly, the inter-system volatility still being higher than the volatility between established parties. On the other hand, in 2017 we encounter a more noticeable change – since the Czech Pirate Party was actually competing in both the elections of 2010 and 2013 (although not successfully), they are considered an established party in this case – their large success contributing to the fact, that the intra-system volatility increased sharply. However, the increasing of the overall volatility can be seen as alarming, indicating continuous and non-decreasing levels of electorates' dissatisfaction with political parties. The eighteen parties that participated in the elections in

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

2017 were mostly unsuccessful. Nevertheless, two of these new subjects – STAN and the Freedom and Direct Democracy (SPD) – actually acquired enough support to enter the lower house. The rest of the new political subject though did not obtain even 1 % of votes; it was quite clear, that the voters preferred those parties, which the pre-election polls suggested as able to pass the electoral threshold.

Chart 4: Electoral Volatility in the Czech republic



Source: own calculations according to Powell and Tucker (2013)

CONCLUSION

Political parties create the core of the political system of all democratic countries – they constitute both legislature and executive bodies, affecting the internal and foreign policies as well as the everyday lives of any country's citizens. Analysing the shifts, trends and development of party systems is one of the most popular topics of today's comparative political science. It is apparent, that in the party system – and the political system over all, too – of the Czech Republic changed quite noticeably in past seven years – with the increasing number of political parties represented in the Chamber of Deputies of the Parliament, new movements and political forces gaining more and more popularity and the electorate shifting their preferences significantly with every new election. All this makes the topic of examining Czech party system a very important area of interest.

Although it would be premature to draw any concrete and definitive conclusions, from the analysis above it is apparent that the fragmentation

and aggregation of the system went through a considerable shift – in the year 2013 the fragmentation of the lower house was almost twice as high as after the elections of 2006, the aggregation proportionally decreasing – the differences in power between various parties in the lower house being small and all the actors were more or less relevant. The proportionality of the system shifted quite dramatically as well – whereas in 2010 the disproportionality rises noticeably, in 2013 the degree of misrepresentation dropped almost to its original level. For both election terms, we can say that the volatility increased rapidly, with the electorate preferring political newcomers and not being as volatile when it came to established parties.

On the other hand, the elections of 2017 presented a different (and quite contradicting) situation. The volatility of electoral has risen again on the overall level, however, the volatility between parties that left the system and the newcomers decreased (and most of the new parties gaining a minimal number to none votes), as the volatility between existing parties increased. Although nine political parties entered the Chamber of Deputies, the fragmentation (based on the relevant parties) decreased to its lowest point. The aggregation slightly rising, yet not as much as the decrease of fragmentation would suggest at the first glance. We can also notice, that the disproportionality again increased – winner ANO 2011 being quite over-represented and four of the smallest parties being significantly under-represented; the proportionality being way less stable in past three elections when compared to the previous period.

If we would take into a consideration only the numeric criterion, the lower house of the Czech Parliament would appear extremely fragmented, with nine parties of very different sizes being represented in the legislative body – when looking more closely it is evident that the position of ANO 2011 greatly surpasses the rest of the parties; the smaller subjects would need to establish a legislative coalition (or even unify the right-wing spectrum on a completely new level) to mitigate their situation, to gain more relevance and represent a viable opponent for the winning ANO 2011. Since the party of Andrej Babiš, the leader of ANO 2011, has 78 seats at their disposal and the rest of the 200 mandates is scattered between eight remaining parties, it should not be extremely difficult for ANO to gain enough power in the Chamber of Deputies to form policies and pass laws – especially if the party would be able to find a coalition partner or partners either on the legislative or governmental level.

It has to be said, that the situation in real live politics in the Czech Republic is, nevertheless, a difficult one. The winning party, ANO 2011, possesses a very strong position in the Chamber of Deputies – all the other parties having a significantly lower number of seats and hypothetically a plethora of possible coalitions exists. However, due to programmatic and

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

personal reasons, as early December of 2017, the leading party still struggles to find enough support in the lower house to gain the trust of the Chamber of Deputies for its minority government – since the coalition talks failed so far, the only hope for ANO 2011 is to bargaining for trust (or to be precise, for tolerance) of other parties with programmatic similarities, offering to pass favourable policies and program points of their allies.

It is apparent, that within the Czech party system a long-term, more permanent changes are underway. Simultaneously a more transparent, longer-standing trend has not yet emerged – although the elections of 2013 deepened the changes manifested by the elections in 2010, the last election to the Chamber of Deputies in October of 2017 showed, that the system fluctuates dramatically and no more permanent constellation of political parties has not formed, during last three elections. The electoral "earthquake" brought by the elections in 2010 started changes, that are deeper and still ongoing it seems – they arise both from within the system and from without; transformed was the support for stable, established parties, but also for parties new to the political scene, both the volatility of the electorate and the setting of the electoral system play they part, as well as the changing of parties elected to the Chamber of Deputies, the number of parties represented, their relevance and the overall distribution of power, too.

Although with some level of exaggeration, it could be said, that the clientelistic environment, culminating in the extremely strong position of two leading political parties – the ČSSD and ODS – in the elections of 2006, almost restarted the until then ongoing process of consolidation and stabilisation of the party system of the Czech Republic. From 2010, the voters still search for new alternatives and – almost by trial and error try out (although not very successfully yet) which political actors will pass the electoral threshold, enter the Chamber of Deputies and then prove themselves as trustworthy and reliable political subjects; which parties will be able to institutionalize within the party system for a longer period of time. In summary, it is apparent, that the system of the Czech Republic is again – and still – undergoing a process of restructuring and transformation of the party system. The analysis presented above thus confirms a conclusion made previously by Haughton, Novotna and Deegan-Krause in 2013; if we could call the party system of the Czech Republic until 2006 a "fragile stability" one, after the elections in 2010 until now, the system seems to be now in the state of "stable fragility" (see Haughton, Novotna and Deegan-Krause, 2013) and extremely oscillating – it seems, that the ongoing slow consolidation, happening between 1998-2006 was only temporary and now the party system is searching for a new constellation. Whether the traditional parties will gain back a higher level of support (however probably at the cost of a complete replacement of the party leaderships) or the new parties will

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

successfully institutionalize themselves and the party system will assume a completely new form, the future will show. It can be noted nevertheless, that the election "earthquake" in 2010 had more serious consequences; the party system of the Czech Republic is going through a more long-term process of reformulation and more changes can be expected in the future.

REFERENCES

- CHARVÁT, J. – JUST, P. 2016. *Krize politického stranictví a noví straničtí aktéři v české politice*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, 118 p. ISBN 80-87956-47-2.
- CHARVÁT, J. 2013. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013, 228 p. ISBN 80-2474-700-6.
- CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, 375 p. ISBN 80-7367-548-6.
- CROTTY, W. 2006. Party transformations: The United States and Western Europe. In: KATZ, R. S. – CROTTY, W. *Handbook of Party Politics*. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage, 2006, pp. 499 – 514. ISBN 0-7619-4314-5.
- DUMONT, P. – CAULIER, J-F. 2003. The "Effective Number of Relevant Parties": How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index. In: *Center for Research in Economics* [online], [cit. 12/12/2017]. Available from: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/17846/>
- GALLAGHER, M. 1991. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. In: *Electoral Studies*. Vol. 10, no. 1, pp. 33-51. ISSN 0261-3794.
- HAUGHTON, T. – NOVOTNA, T. – DEEGAN-KRAUSE, K. 2013. The Czech paradox: Did the winner lose and the losers win? In: *washingtonpost.com* [online], [cit 12/12/2017]. Available from: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/10/30/the-czech-paradox-did-the-winner-lose-and-the-losers-win/>
- KATZ, R. S. 2017. Political Parties. In: CARAMANI, D. *Comparative Politics*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp 207 – 223. ISBN 0-19-873742-1.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- KUBÁT, M. 1998. Volby, fragmentace a polarizace stranického systému a politická nestabilita v České republice. In: *Politologický časopis*. Vol. 5, no. 3, pp. 231 – 243. ISSN 1211-3247.
- LAAKSO, M. – TAAGEPERA, R. 1979. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. In: *Comparative Political Studies*. Vol. 12, no. 1, pp. 3 – 27. ISSN 1552- 3829.
- LEBEDA, T. 2011. Nástroje k měření volebních výsledků a vlastností stranických systémů. In: NOVÁK, M. (et al.). *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, pp. 509-518. ISBN 80-7419-052-0.
- LINEK, L. 2014. Čistá a celková volební volatilita v Česku v letech 1990-2013: stejný koncept, odlišná měření a podobné závěry? In: *Acta Politologica*. Vol. 6, no. 1, pp. 24-38. ISSN 1803- 8220.
- MAIR, P. 2002. Comparing Party Systems. In: LeDUC, L. – NIEMI, R. G. – NORRIS, P. (eds.). *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London, Thousand Oaks and New Dheli: Sage, 2002, pp. 88 – 107. ISBN 978-0761972235.
- NOVÁK, M. – LEBEDA, T. 2004. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobruška: Aleš Čeněk, 2004, 485 p. ISBN 80-86473-88-0.
- POWELL, E. N. – TUCKER, J. A. 2013. Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches. In: *British Journal of Political Science*. Vol. 44, no. 01, pp. 123-147. ISSN: 0007-1234.

REFLEXIA OBČIANSKEJ POLITICKEJ KULTÚRY NA SLOVENSKU- VOĽBY DO VÚC 2017

Dominika Cevárová¹

Abstract

The aim of the submitted contribution is to point to the political culture in the Slovak Republic and its current state in the context of the elections to the self-governing bodies in 2017. The last elections in the Slovak Republic confirmed the European trend of increasing radicalism and the influence of right-wing political parties. In the current period, regional elections, especially in the Banskobystrický region, represent a great challenge for the future of democracy and the political direction of the Slovak Republic as such. Strong support, especially in this region, was held by the right-wing entity, The People's Party, Our Slovakia, led by Marián Kotleb, who did not repeat the victory in the second term. One of the indicators of political culture is electoral behavior and participation in political life, which best reflects the electoral participation.

KEY WORDS: political culture, civic culture, participation, election, Slovakia

Fenomén politickej kultúry v politickej vede

Koncept politickej kultúry v politickej vede má svoje nezastupiteľné miesto. Spolu s tým sa však pri jej skúmaní vynára množstvo ďalších problémov. Je nepochybné, že kultúrne pozadie má vplyv na politický život, či už v štáte, regióne, či na fungovanie rôznych inštitúcií. Politická kultúra predstavuje veľmi dôležitý komponent skúmania aspektov politického života, no pri nesprávnom a nedostatočnom skúmaní sa môže častokrát využívať len na zjednodušovanie a zastieranie reality a skutočných príčin. Pri skúmaní politickej kultúry však neostávame len v medziach jednej vednej disciplíny, ktorou je politológia. Politická kultúra predstavuje fenomén, ktorý má interdisciplinárny charakter a je nevyhnutné a žiaduce zamerať pozornosť aj na sociologické a psychologické faktory, ktoré vo výraznej miere ovplyvňujú politickú kultúru a jej podoby, rozvoj či úroveň. Termín politická kultúra v sebe zahŕňa vzťah medzi politikou a kultúrou. Fenomén politickej kultúry vysvetľujú politológovia ako „vzájomný vzťah politiky a kultúry, vplyv ideí, noriem a hodnôt na prax politických inštitúcií nie len na mikroúrovni konajúceho jednotlivca, ale i na úrovni politického systému ako celku“ (Kulašik, 2007, s.227).

Politická kultúra sa snaží o postihnutie subjektívneho rozmeru politiky. Význam politickej kultúry, nie však v takomto rozmere ako ju chápeme

¹ Mgr. Dominika, 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: dominika.cevarova@umb.sk.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

v súčasnosti, vyzdvihovali už aj najvýznamnejší filozofi od čias antiky- **Platón, Aristoteles, Rousseau, Montesquieu, Tocqueville, Locke**- ktorí skúmali vplyv postojov, hodnôt či tradícií na kreovanie politického systému a uvedomovali si ich význam. Pojem politická kultúra ako prvý použil americký politológ **Gabriel Almond** v roku 1956. **Gabriel Almond** spolu so **Sidneyom Verboom** sú považovaní za najvýznamnejších predstaviteľov zaoberajúcich sa problematikou politickej kultúry, ktorí významne prispeli ku skúmaniu tohto fenoménu najmä svojím dielom *The civic culture*, kde položili metodologické základy empirického skúmania politickej kultúry. Podľa nich je politická kultúra súborom individuálnych politických prístupov a orientácií subjektov daného systému. Z obsahového hľadiska ju podľa nich tvoria tri zložky, resp. orientácie:

- Poznávacia
- Citová
- Hodnotiaca

Poznávacia zložka predstavuje súbor poznatkov o politickom systéme a jeho fungovaní, citová zložka je prejavom emócií vo vzťahu k politickým inštitúciám, politickým cieľom či aktuálnym alebo riešeným problémom, a hodnotiaca zložka predstavuje názory vychádzajúce z axiologických prístupov (Heywood, 2008).

Prvky systému kultúry, napríklad kultúrne hodnoty a normy, sú sociológmi a politológmi považované za dôležité faktory vytvárania a udržiavania sociálneho poriadku. Sociológovia politiky preto uznávajú úlohu politických hodnôt, noriem, očakávaní, vzorov správania atď. pri utváraní či ovplyvňovaní politického správania sa občanov i pri utváraní a fungovaní politického systému. V každom politickom systéme teda existuje určitá subjektívna oblasť politiky, ktorá dáva zmysel pôsobeniu jednotlivcov v inštitúciách a sociálnu dôležitosť ich individuálnej činnosti. Politická kultúra je pre jednotlivcov "vodidlom" v ich politickom správaní. Pre spoločnosť ako celok predstavuje zas systém hodnôt a noriem, ktoré pomáhajú zabezpečovať vzťahy, spojitosť a fungovanie jej politických inštitúcií a organizácií. Politická kultúra je výslednicou vývoja politického systému i vývoja jeho prvkov, má teda korene vo verejných politických udalostiach i v skúsenostiach jednotlivcov z politického života. V tomto zmysle je vytvorenie pojmu politická kultúra pokusom premostiť medzeru medzi psychologickými interpretáciami politického správania jednotlivcov a makrosociologickou analýzou politického života. Predstavuje teda výraz úsilia o obrat ku komplexnému skúmaniu politického života- k skúmaniu politického systému i politického správania jednotlivcov. Skúmanie politickej kultúry i používanie tohto pojmu samotného je pokusom o vysvetlenie individuálnej psychológie i konania jednotlivcov a ich vzťahu k politickým a sociálnym systémom (Sopóci, 2002). Politická kultúra teda

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

môže byť produktom kolektívnej histórie konkrétneho politického systému alebo je výsledkom individuálneho vývoja členov v danom systéme.

„V podmienkach kontinentálnej Európy sa javí ako správne chápať politickú kultúru ako historicky vzniknutý systém politického života, ktorý utvárajú hodnoty, normy, politické inštitúcie, ako i vzory politického konania, ktoré sú prijímané či už vedome alebo nevedome sociálnymi skupinami a jednotlivcami. V reálnom živote teda politická kultúra predstavuje jeden z komponentov štruktúry politického systému“ (Kulašik, 2007, s. 234). Z uvedeného okrem iného vyplýva, že jedným z významných elementov politickej kultúry je práve socializácia. Proces socializácie zohráva dôležitú úlohu pri formovaní osobnosti a jej adaptácie k spoločenskému systému. Pri začleňovaní jednotlivca do spoločnosti-proces socializácie, dochádza zároveň aj k jeho vťahovaniu do politiky-proces politizácie (Řichová, 2002). Kým v minulosti zohrávali pro procese socializácie dôležitú úlohu tradiční aktéri ako rodina, priatelia, škola, v súčasnosti sa vplyvom technickej a informačnej revolúcie dostávajú do popredia takmer v každej oblasti ľudského života médiá a sociálne siete. Sociálne siete predstavujú novodobý fenomén, ktorý ovplyvňuje každodenný život jednotlivcov, či už ide o občanov alebo politické elity. Sociálne siete umožňujú jednoduchý prístup jednotlivca k rôznym druhom informácií, zvyšuje sa sklon k manipulácii a v obrovskom množstve informácií na internete sa sťažuje schopnosť rozoznávať pravdivé informácie od nepravdivých, čo sa vo výraznej miere odráža aj v politickom konaní a myslení občanov. Sociálne siete poskytujú svojim užívateľom aj istú formu ochrany a anonymity, vďaka čomu môžu otvorene vyjadrovať svoje nesúhlasné stanovisko a zbližovať sa s rovnako zmýšľajúcimi ľuďmi kedykoľvek a kdekoľvek na svete, čo ešte pred niekoľkými rokmi nebolo možné. Otázne je, do akej miery je dôležité a žiaduce, aby sa politické elity angažovali na sociálnych sieťach. Na jednej strane sa zvyšuje transparentnosť ich činností, vytvárajú si osobnejší vzťah s ľuďmi, ktorí ich „followujú“, no na druhej strane, bez profesionálneho tímu na politickú komunikáciu môžu svojimi vyhláseniami na internete spôsobiť pomerne veľké politické napätie, ako napríklad aktivita Donalda Trumpa na Twitteri a jeho slovné útoky voči Severnej Kórei.

Bez ohľadu na rôzne definície- psychologické či sociologické, väčšina autorov sa zhoduje v tom, že štruktúra politickej kultúry pozostáva z troch základných prvkov:

- Politická skúsenosť, ktorá ovplyvňuje proces politickej socializácie a zahrňuje politické tradície;
- Politické vedomie, ktoré reprezentuje vzťah k politickému systému;
- Politické konanie, ako reakcia človeka v praxi na politické prostredie (Kulašik, 2007).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

„Politická kultúra je určitý systém hodnôt (občana, politického systému, režimu) a spôsob ich reflektovania (uplatňovania) v praktickej politickej činnosti. (Napríklad hodnoty politické, mravné, osobnostné a pod.). Pri takomto chápaní pojem politickej kultúry nevymedzujeme už len ako istý teoretický postulát, ale je to axiomatický fenomén a zároveň jedna zo základných hodnôt demokratickej pluralistickej spoločnosti, čo má osobitný význam v postkomunistických spoločnostiach, v ktorých dochádza k permanentnej konfrontácii politických hodnôt minulosti a súčasnosti“ (Korim, 2012, s.33).

Politická kultúra je špecifická pre každý región či štát. Nie je možné nájsť totožné politické kultúry, pretože každá je niečím špecifická a výnimočná. Vo výraznej miere politickú kultúru formuje a ovplyvňuje aj historický kontext a vývoj spoločnosti. Každý štát či región si prešiel jedinečným historickým vývojom, ktorý sa podpísal na stave súčasnej spoločnosti, myslenia a kultúry. Okrem toho je však dôležité vnímať kultúru ako prvok, ktorý nie je možné udržať v status quo a vplývajú naň aj vonkajšie vplyvy a elementy. Krajiny v európskom priestore zdieľajú spoločnú históriu a mnohé tradície už niekoľko storočí, čo sa odrazilo aj na tzv. kultúrnom transfere. Ide o adaptovanie príkladov z iných krajín, ktoré ich inšpirujú. Tento kultúrny transfer sa môže prejaviť aj v politickej oblasti, ako napríklad v období po II. Svetovej vojne, kedy sa začali v Európe preberať kultúrne, ekonomické aj politické vzory zo Spojených štátov. Základné aspekty fungovania spoločnosti sú pri európskom kontinente relatívne podobné, a preto tento kultúrny transfer prebiehal pomerne jednoducho a samovoľne. Za jeden z najväčších ideologických rozdielov v moderných dejinách Európy jednoznačne považujeme povojnové usporiadanie európskeho priestoru na západnú časť, pod ideologickým, kultúrnym, ekonomickým aj politickým vplyvom Spojených štátov, a na východnú časť, ktorú v oveľa väčšej miere determinoval vplyv Ruska.

Významným medzníkom pri transformácii politických systémov ako aj politickej kultúry v strednej a východnej Európe je nepochybne pád komunizmu a obdobie transformácie a demokratizácie, kedy začalo budovanie nového politického poriadku. Odstránenie komunistického režimu prinieslo radikálnu zmenu- k občanom sa začalo pristupovať ako k nositeľom sociálnych, politických a občianskych práv (Čambaliková, 1996). Avšak tu sa potvrdilo pravidlo Huntingtona v rámci jeho teórie „Tretej vlny demokratizácie“ pri inštitucionalizácii demokratického politického správania. Podľa jeho teórie, rozčarovanie, ktoré v nových demokratických systémoch zavládlo, sa často prejavilo rezignáciou, cynizmom a nechutou k politickým otázkam (Huntington, 2008). Podľa Schöpflina, ktorý sa orientoval práve na štúdium politickej kultúry v postkomunistických krajinách, ovplyvňuje podobu politickej kultúry aj

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

existujúci politický režim a jeho zmeny. Upozorňuje aj na fakt, že komunistické inštitúcie boli považované za nástroje na manipuláciu a podvody, a z toho vyplýva aj nedôvera voči nim a ich nevnímanie ako stabilizačných a ochranných prvkov. Treba však rešpektovať fakt, že vzorce politickej kultúry sa utvárajú v konkrétnom prostredí určitej spoločnosti a jej časovej kontinuite s koreňmi hlboko v histórii (Vajdová, 1996).

Kým západná Európa kontinuálne pokračovala v budovaní a rozširovaní demokratických režimov aj po skončení 2. svetovej vojny, štáty pod ideologickým a politickým vplyvom Sovietskeho zväzu prešli na centrálné riadené hospodárstvo, vládu jednej strany a potláčanie akýchkoľvek občianskych a politických práv. Na skúmanie politickej kultúry v postkomunistických krajinách po transformácii režimu na demokratický má mnoho odborníkov skeptický pohľad. Archie Brown, jeden z popredných autorov zaoberajúcich sa politickou kultúrou v komunizme definuje politickú kultúru *„ako subjektívne vnímanie histórie a politiky, základné presvedčenie, viera a hodnoty, ohniská identifikácie a lojality a politické vedomosti a očakávania, ktoré sú produktom špecifickej historickej skúsenosti národov a skupín“* (Brown-Grey, 1977, s.1).

Politická kultúra má nepochybne svoj význam pri skúmaní politických systémov, procesov a javov, avšak v posledných rokoch atraktivita tohto pojmu pomaly upadala a to najmä v európskom priestore. Pomerne veľkú popularitu má fenomén politickej kultúry na americkom kontinente, kde sa jej štúdiu venuje množstvo odborníkov, univerzít či výskumných inštitútov. Napriek tomu, že od rozpadu Sovietskeho zväzu uplynie takmer 30 rokov, stále môžeme pozorovať viditeľné rozdiely medzi východnou a západnou Európou. Naším zámerom je pozorovať a odhaliť možné príčiny tohto stavu a priblížiť politickú kultúru v krajinách ovplyvnených komunistickou skúsenosťou.

Podľa nášho názoru je dôležité si uvedomiť, že spoločensko-politické podmienky od 60. rokov 20. storočia, kedy bol tento pojem po prvý krát použitý Almondom a Verboom, sa výrazne zmenili. V súčasnosti musia spoločnosti, národy, politické elity, ako aj jednotlivci, čeliť odlišným výzvam a trendom. Spoločnosť na celom svete prešla technickými a informačnými revolúciami, procesom globalizácie. V Európe prebiehajú integračné procesy a zbližovanie európskych národov prostredníctvom konceptu Európskej únie. Mení sa spoločenské a bezpečnostné prostredie v Európe. Pod nátlakom nacionalistických tendencií a nárastu vplyvu radikálnych pravicových strán v jednotlivých európskych krajinách sa štáty začínajú uzatvárať. Európska únia ako spoločný projekt európskych štátov poskytovala priestor pre európske krajiny na kooperáciu, zbližovanie, či kultúrne výmeny. Štáty začali presadzovať vo svojich politikách politiku multikulturalizmu, ktorá sa však neskôr ukázala ako neefektívna

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

a neúspešná, najmä počas európskej migračnej krízy, ktorá v mnohých ohľadoch naštartovala práve nacionalistické, xenofóbne a protekcionistické nálady v Európe.

Vďaka technickej a informačnej revolúcii sa v súčasnosti stretávame s fenoménom masmédií, Internetu a sociálnych sietí, ktoré preberajú vedúcu úlohu v takmer každej sfére ľudského života a ľudskej činnosti, politiku nevynímajúc. Prvotné výskumy politickej kultúry sa s podobnými trendami ešte nestretávali a ani ich nemohli predvídať. Internet a sociálne siete nahrádzajú reálne interakcie medzi ľuďmi a taktiež zintenzívňujú interakcie medzi občanmi a politickými elitami v internetovom online priestore. Podľa nášho názoru je nevyhnutné si uvedomiť, že sociálne siete vo významnej miere ovplyvňujú ako aj kultúru, tak aj politiku. Prostredníctvom sociálnych sietí a internetových médií sa dokážu šíriť informácie obrovskou rýchlosťou, v porovnaní s minulosťou. Jednotlivci či politické elity dokážu využiť silu sociálnych sietí a oslovovať či mobilizovať masy, čo bolo predtým prostredníctvom tradičných komunikačných kanálov obmedzené. Podľa niekoľkých štatistických prieskumov dokonca sociálne siete zvyšujú záujem občanov o politické záležitosti a inšpirujú ľudí aktívne sa zúčastňovať volieb.

Účasť vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov

4. novembra 2017 sa na Slovensku konali už piate voľby do samosprávnych orgánov (pravidelne sa konajú každé štyri roky od roku 2001). Tzv. župné voľby musia od začiatku čeliť závažnému problému- dlhodobo nízka volebná účasť. Do roku 2013 platilo, že sa uplatňovala dvojkolová voľba. V roku 2017 napriek prezidentovmu vetu poslanci schválili zmenu zákona a koalícia presadila jednokolovú voľbu predsedu samosprávneho kraja. Jedným z hlavných dôvodov pre túto zmenu je podľa nich ekonomická nákladnosť druhého kola. Argumentovali tým, že vo voľbách v roku 2013 sa druhé kolo muselo konať až v piatich samosprávnych krajoch, čo stálo približne 2,4 milióna eur. Okrem ekonomických dôvodov uviedli aj slabý záujem občanov o účasť na druhom kole. Podľa zdrojov Tlačovej agentúry SR však mohlo ísť najmä o účelovosť zo strany koalície, aby si zabezpečili udržanie si moci vo vlastných rukách.

Tabuľka 1: Účasť vo voľbách do VÚC

Rok	2001	2005	2009
-----	------	------	------

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Volebná účasť v % 1. Kolo	26,02	18,02	22,09
Volebná účasť v % 2. Kolo	22,61	11,07	18,39

Zdroj: Vlastné spracovanie - zdroj Štatistický úrad

V uvedenej tabuľke môžeme pozorovať dlhodobý trend nízkej účasti a nezájmu o voľby do samosprávnych orgánov. V konečnom dôsledku môžeme vidieť, že výsledky potvrdzujú argumenty koalície, že záujem o druhé kolo a účasť na ňom bola rozhodne nižšia ako v prvom. Na rozdiel od týchto volieb, účasť pri voľbách do parlamentu či v prezidentských voľbách je dlhodobo oveľa vyššia. Občania zrejme nepocitujú dôležitosť tejto úrovne samosprávy, ktorá však vo veľkej miere ovplyvňuje ich každodenné životy. Ako môžeme vidieť v tabuľke, účasť na voľbách je skutočne veľmi nízka. Dlhodobo sa prejavuje trend nezájmu slovenského občana a sklamanie z výkonu politických funkcií, straty dôvery v systém a štát ako taký. Jeden zo špecifik súčasného volebného správania sa je aj nárast vplyvu tzv. nestranických kandidátov. Príslušnosť k politickej strane môže vzhľadom na jej dlhodobé pôsobenie v politike spolu s jej negatívnym vnímaním v spoločnosti výrazne ovplyvniť rozhodovanie občanov. Politické strany na Slovensku sú spájané s korupciou, klientelizmom a pod. a to len prispieva k strate dôvery občanov v politický systém.

Tabuľka 2: Účasť vo voľbách do VÚC

Rok	2013	2017
Volebná účasť v % 1. Kolo	20,11	29,95
Volebná účasť v % 2. Kolo	17,29	-----

Zdroj: Vlastné spracovanie - zdroj Štatistický úrad

V posledných voľbách, ktoré sa konali 4. novembra 2017 zaznamenáme doposiaľ najvyššiu účasť, ktorá oproti posledným voľbám stúpila o takmer 10%. Najvyššia účasť bola práve v Banskobystrickom kraji, ktorý patril medzi najsledovanejšie a najmedializovanejšie. Odborníci i laická verejnosť sústredili takmer všetku pozornosť na sledovanie a analýzu diania v tomto kraji, práve v dôsledku predchádzajúceho prekvapujúceho víťazstva Mariána Kotlebu. V tomto regióne sa prejavili aj nezvyčajné prvky politickej kultúry, ktoré sú prítomné skôr v západoeurópskych štátoch a USA. Na základe predvolebného prieskumu sa kandidáti opozície vzdali v prospech najsilnejšieho kandidáta a vyjadrili mu svoju podporu, aby boli schopní

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

vytvoriť konkurencieschopného protikandidáta, ktorému sa napokon aj podarilo zvíťaziť. Protestný volič, ktorý sa preukázal vo voľbách v roku 2013, prostredníctvom prekvapivého víťazstva Mariána Kotlebu poukázal na reálne problémy, ktoré sa dlhodobo zanedbávajú a neriešia. Občania svojou voľbou vyjadrili nesúhlas s aktuálnym dianím a smerovaním politiky. Počas predvolebnej kampane dochádzalo k masovej mobilizácii voličov, prebiehali diskusie a debaty na rôznych úrovniach- celoslovenskej, mediálnej, ale aj priamo v kraji s občanmi. Zvyšovala sa informovanosť občanov o kandidátoch, ich programoch, ale aj o význame a dôležitosti samosprávneho kraja pre efektivitu života občanov.

Pozitívny nárast účasti vo voľbách však môže byť len jednorázovým prejavom vzbury a nespokojnosti s poslednými výsledkami volieb a nemusí znamenať, že by sa to mohlo naďalej opakovať a zvyšovať úroveň politickej kultúry. *“S neustálym napredovaním spoločnosti vzrastá potreba zdokonaľovania a vzdelávania, čo súvisí s úrovňou vyspelosti danej spoločnosti. Vzdelávanie a odborná príprava zohrávajú podstatnú úlohu pri dosahovaní inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, a preto sú základným prediktorom ekonomického, sociálneho či technologického progresu”* (Kováčová-Kováčová, 2017, s.6) a taktiež by sa nemalo zanedbávať vzdelávanie práve v oblasti politiky a prispievať k zvyšovaniu angažovania sa obyvateľov v politických aspektoch života spoločnosti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ALMOND, A.G.- VERBA, S. 1989. *The Civic Culture Revisted*. 2nd ed. London: Sage Publications, 1989. 421p.
- BROWN, A.- GREY, J. 1977. *Political Culture and Political Change in Communist States*. 1.ed. Palgrace MacMillan, 1977. 290p. ISBN 0333256093.
- ČAMBALÍKOVÁ, M.: *K otázke občianskej participácie v transformujúcom sa Slovensku*. In: SOCIOLÓGIA, 28 (1), 1996, s. 51 – 54.
- HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. 3.vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 537s. ISBN 978-80-7380-115-1.
- HUNTINGTON, P. S. 2008. *Třetí vlna*. 1.vyd. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2008. 343s. ISBN 978-80-7325-156-7.
- KORIM, V. 2012. *Politológia a politická etika*. Banská Bystrica, 2012. [online]. [cit.13.06.2016]. dostupné na internete: <<https://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6>

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiI48ej3KXNAhWMAAsAKHTVCAM
oQFgg5MAU&url=https%3A%2F%2Fses.uniba.sk%2Ffileadmin%2Fse
ev%2Fuesmv%2Fcv_uesmv%2Fmihalikova_publikacie.pdf&usg=AFQj
CNHCueX63jBagg3XDbJV9Tt-
03JoGQ&sig2=JKUNzLxsDG8p1moydZZ-Xg> ISBN 978-80-557-0449-
4.

KOVÁČOVÁ, N.- KOVÁČOVÁ, S. 2017. Verejné politiky a modely
územného usporiadania krajín V4. 1. vyd. - Ostrowiec Świetokrzyski :
Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu
Świętokrzyskim, 2017. 184 s. ISBN 978-83-64557-28-6.

KULAŠIK, P. 2007. *Politológia*. 2.vyd. Hlohovec: Efekt Copy, 2007. 321s.
ISBN 978-80-969820-8-0.

ŘÍCHOVÁ, B. 2007. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál, 2007. 207
s. ISBN 978-80-7367-348-2.

SOPÓCI, J. 2002b. *Sociológia politiky*. 1.vyd. Bratislava: Univerzita
Komenského, 2002. 198s. ISBN 80-223-1691-1.

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov,
samosprávnych krajov a za SR [online]. 2001. slovak.statistics.sk. [cit.
28.11.2017]. Dostupné na internete:
<http://volby.statistics.sk/osk/osk2001/webdata/slov/tab/tab8.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov,
samosprávnych krajov a za SR [online]. 2005. slovak.statistics.sk. [cit.
28.11.2017]. Dostupné na internete:
<http://volby.statistics.sk/osk/osk2005/slov/results/tab7.jsp.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov,
samosprávnych krajov a za SR [online]. 2009. slovak.statistics.sk. [cit.
28.11.2017]. Dostupné na internete:
<http://volby.statistics.sk/osk/osk2009/sr/tab6.jsp@lang=sk.htm>

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov,
samosprávnych krajov a za SR [online]. 2013. slovak.statistics.sk. [cit.
28.11.2017]. Dostupné na internete:
http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka6_sk.html

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Štatistický úrad: Súhrnné výsledky hlasovanie podľa volebných obvodov, samosprávnych krajov a za SR [online]. 2017. slovak.statistics.sk. [cit. 28.11.2017]. Dostupné na internete: <Parlament schválil zmeny, voľby do VÚC budú jednokolové. 2017. [online]. Webnoviny.sk. [cit.28.11.2017]. dostupné na internete: <https://www.webnoviny.sk/parlament-schvalil-zmeny-volby-do-vuc-budu-jednokolove/>

VAJDOVÁ, Z. 1996. *Politická kultura- teoretický koncept a výzkum*. In: Sociologický časopis, XXXII, 3/1996. s.339-351. [online]. [cit.14.06.2016]. dostupné na internete: <http://sreview.soc.cas.cz/uploads/052b84f7ba4a8cd57e316b1b50f2359a0ef396db_299_339VAJDO.pdf>

SOCIÁLNA ZMENA: AKÁ JE ÚLOHA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI?

Veronika Džatková¹

Abstract

Every modern democratic political system includes, among others, an active and powerful civil society which presumes the existence of political participation and civic activism. In that context, the representatives of civil society create the background for empowering political participation and civic activism with the target to have impact to public life. The aim of the article is, by using inductive and deductive reasoning, to analyse in the theoretical way the civil society and afterwards to scrutinise the mutual relation between civil society and social change. The research confirmed the inevitable role of modern forms of participation which perform as a tool of social change which could overcome obstacles connected with participatory gap.

KEY WORDS: civil society, social change, political participation, civic activism, participatory gap.

ÚVOD

Občianska spoločnosť predstavuje dlhodobý objekt záujmu teoretikov politickej vedy a jej príbuzných odborov, pričom uvedené tvrdenie je výsledkom viacerých dôvodov. Pre účely príspevku je pozornosť sústredená na politologické zdôvodnenie a rovnako aj politologický uhol pohľadu na občiansku spoločnosť, ktorý sa v dominantnej miere spája so spôsobom odstránenia krízy zastupiteľskej demokracie a posilnenia občianskeho aktivizmu.

Význam problematiky politickej participácie je znásobený v geografickom priestore strednej a východnej Európy, kde je viditeľný aspekt tzv. participačného deficitu ako výsledku neexistencie vzájomného dialógu medzi štátom a občanom do roku 1989.

Na opačnej strane, v rámci komparatívnej analýzy je možné za modelový príklad fungovania občianskej spoločnosti považovať rozvinutú občiansku participáciu v podmienkach Spojených štátoch amerických, ktorá

¹ Mgr. Veronika Džatková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice, email: veronika.dzatkova@upjs.sk.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

odzrkadľuje špecifiká historických, politických a spoločenských podmienok vo vývoji krajiny.

Potenciál sociálnej zmeny, ako zmeny fungovania či organizovania spoločnosti je badateľný v oboch vybraných príkladoch a to osobitým spôsobom. Pokým v prípade Spojených štátov amerických a jej dlhodobu aktívnej občianskej spoločnosti je vybraným príkladom sociálnej zmeny existencia grassroots hnutia Tea Party, ktorá o.i. stála za renesanciou Republikánskej strany a jej väčšinovým zastúpením v rámci zákonodarného zboru a rovnako za získaním najvyššieho postu výkonnej zložky moci. Sociálna zmena bola dosiahnutá prostredníctvom zmeny fungovania politických a na ňu nadväzujúcich spoločenských vzťahov.

V prípade Slovenskej republiky sa pod zmenu politického systému a postupné etablovanie demokratického politického systému podpísal o.i. aktivizmus a mobilizácia mládežníckej časti občianskej spoločnosti.

Obe vybrané príklady apelujú na dôležitosť aktívneho prístupu k občianstvu a rôznym formám participácie s cieľom ovplyvnenia a zefektívnenia rozhodovacieho procesu a následného zlepšenia budúceho stavu v spoločnosti.

Ambíciou príspevku je analyzovanie miery vplyvu občianskej spoločnosti na sociálnu zmenu. Na uvedený cieľ nadväzuje hypotéza, ktorá sa opiera o tvrdenie, že potenciál sociálnej zmeny je v krajinách s participačným deficitom znásobený aktivitou mládežníckych občianskych združení využívajúcich inovatívne formy politickej participácie.

Na uvedené nadväzuje obsah príspevku, ktorý je rozdelený do dvoch na seba nadväzujúcich kapitol a záveru s diskusiou. Obsahovú náplň prvej kapitoly predstavuje analyzovanie fenoménu občianskej spoločnosti a podrobenie jej definovaniu vybraným teoretikom. Po definičnom ukotvení pojmu nasleduje analyzovanie úlohy občianskej spoločnosti vo vzťahu k priebehu sociálnej zmeny. Záverečnú časť príspevku predstavuje diskusia, ktorá sa snaží nájsť východiská a možnosti riešenia aktuálneho stavu zvolenej problematiky.

1 FENOMÉN OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI

Jedným z bazálnych predpokladov existencie moderného demokratického politického systému predstavuje fungujúca občianska spoločnosť, ktorá o.i. vytvára predpoklady pre rozvoj politickej participácie i občianskeho aktivizmu¹. Zástupcom občianskej spoločnosti sa tak poskytuje možnosť

¹ Existenciu demokratického systému podmieňuje existencia občianskej spoločnosti a následne občianska spoločnosť dokáže fungovať iba v štáte založenom na právnom princípe. Z uvedeného vyplýva, že čím je v politickom systéme slabšia pozícia občianskej spoločnosti, tým viac sú oslabované prvky demokracie. (Briška a kol, 2010)

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

vplývať a ovplyvňovať verejné dianie. Výskum miery politicky aktívnych a naopak pasívnych občanov predstavuje z časového hľadiska dlhotrvajúci objekt záujmu. Počnúc kvantifikačným hľadiskom ako určujúcim pri rozdeľovaní tzv. dobrých a zlých ústav pre Platóna či Aristotela. Pokračujúc signifikantným znakom stredovekého obdobia, v ktorom došlo k zmene vo vládnutí t.j. z vlády ľudu na vládu jednotlivca. Následne s rozvojom liberálnej demokracie získala účasť občanov na politickom živote reálnejšie kontúry a na názor občana sa začalo nazerať ako na nevyhnutný aspekt pre rozvoj demokracie. (Storig, 2007) Uvedená myšlienka je potvrdená slovami Karla Poppera (2013) a jeho ponímania konceptu otvorenej spoločnosti ako jedného z fundamentálnych predpokladov demokratického systému, ktorý následne konfrontoval s tzv. zatvorenou spoločnosťou znázorňujúcou totalitné či autoritatívne režimy. Pri definovaní občianskej angažovanosti je potrebné vyzdvihnúť prínos Alexisa de Tocquevilla (2003) a jeho analýzu dôvodov rozvinutej existencie rôznych foriem participácie občanov v podmienkach Spojených štátov amerických. Vo svojom výskume dospel k pomenovaniu motívov aktivizmu občanov v organizáciách či združenia a to najmä z dôvodu obchodných, pracovných, morálnych či náboženských väzieb. Pozitívne stanoviská týkajúce sa opodstatnenosti úlohy občana v spoločnosti zastávali okrem spomenutých aj John Locke, David Hume či John Stuart Mill¹.

Súčasní teoretici opisujú občiansku spoločnosť ako priestor pre demokratickú diskusiu, miesto presadzovania záujmov občanov, generovania myšlienok a následného nastoľovania agendy, vykonávania kontroly a najmä samotného ovplyvňovania aktérov rozhodovacieho procesu².

Nevyhnutnú súčasť fungujúcej občianskej spoločnosti predstavuje aktívna politická participácia, ktorá je v súčasnosti veľmi diskutovanou témou. V tomto bode je dôležité zdôrazniť, že nemáme na mysli participovanie vo veľmi zredukovanej podobe t.j. vo forme účasti vo voľbách. Práve naopak svoju pozornosť sústreďujeme na aspekty veľmi koncentrovanej participácie, ktorá sa spája s aktívnou účasťou občana na politickom živote krajiny s cieľom vplývať a ovplyvňovať aktérov rozhodovacích procesov na všetkých úrovniach. Uvedená definícia sa spája s konceptom participačnej demokracie, ktorej podstatu tvorí aktívna účasť občanov na politickom živote nad rámec jednorazového odovzdania hlasovacieho lístka do volebnej urny. Robert Dahl hovorí o tzv. aktívnej dobrovoľnosti t.j. „...*taká účasť kde by mohol spolupracovať každý občan, ktorý si to praje, nakoľko si to praje, a všetky hľadiská by pritom boli dosť rovnomerne zastúpené, nikto, kto by sa*

¹ Pozri: Hans J. Storig (2007).

² Pozri: Sara Evans a Harry C. Boyte (1992).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

aktívne snažil by nenaraziť na neprípustnosť úradov a nikto by nemal pocit, že mu je odopieraná rovná príležitosť k uplatneniu.“ (Briška, 2010, 96s.)

Túto možnosť poskytujú moderné demokratické systémy s rozvinutou občianskou spoločnosťou, v rámci ktorej je možné badať záujem politických a administratívnych autorít o názor občana. V danom kontexte hovoríme o vytvorení podmienok, ktoré nielen poskytujú, ale reálne umožňujú existenciu a vplyv rôznych aktérov na rozhodovanie vo verejnej sfére. (Cavaye, 2005)

Uvedená skutočnosť je výsledkom dvoch odôvodnení. Prvé predstavuje postupné uplatňovanie modelu nového vládnutia - governance v moderných demokraciách. Na druhej strane stojí rozmach informačno-komunikačných technológií zasahujúcich do jednotlivých sfér spoločnosti, verejnú správu nevynímajúc.

Koncept governance sa výrazným spôsobom zasadzoval za podporu rôznorodých organizácií a inštitúcií s cieľom ovplyvniť rozhodovací proces. Heterogenita na strane ovplyvňujúcich aktérov rozhodovacích procesov pramenila z krízy tradičného modelu¹ charakterizovaného absenciou dôvery občanov vo zvolených zástupcov. Dôvod rastúcej miery apatie voči zvoleným zástupcom bol výsledkom ich správania či konania t.j. reprezentanti odovzdanej moci sa v čoraz intenzívnejšej miere prikláňali k preferovaniu záujmov ekonomických či záujmových skupín na úkor občianskych. Uvedené dôvody spolu s rastúcim nezájmom o politiku vyústili do príčin krízy demokracie a následnej spoločenskej požiadavke po inovatívnej forme vládnutia reflektujúcej prebiehajúce zmeny v spoločnosti. V danom období predstavoval adekvátnu odpoveď na celospoločenskú požiadavku už spomínaný koncept governance, ktorý dvojica autorov Roderick Rhodes (1996) či Brainerd G. Peters (2004) charakterizujú ako novú perspektívu vládnutia opierajúcu sa o analyzovanie a sústredenie pozornosti na vládnutie s porozumením s cieľom dosiahnutia požadovaných zmien v krajine. Odvolávajú sa na Göraana Hydéna (2004) je možné sa na koncept governance nazerať ako na riadenie prostredníctvom formálnych i neformálnych pravidiel, ktoré regulujú verejný priestor, v rámci ktorého prebieha interakcia medzi ekonomickými, sociálnymi aktérmi a štátom v snahe dosiahnuť efektívne rozhodnutie.

V poradí druhé odôvodnenie predstavuje participačný aspekt governance, v rámci ktorého zmenené podmienky vyústili do prinútenia vlád a parlamentov na národnej úrovni delegovať kompetencie smerom nadol, lokálne vlády smerom von t.j. k súkromnému sektoru a dovnútra v zmysle

¹ Označovaný ako koncept government bol definovaný centralizáciou moci, byrokratizáciou a elitárstvom. Slovom Harolda Lasswella (1936) predstavuje elitárstvo jeden z najmarkantnejších subjektov politickej moci, pričom jeho vplyv je priamo úmerný schopnosti manipulácie ovládajúcich voči ovládaným.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

polo-autonómnych štátnych organizácií a nakoniec smerom nahor k nadnárodným organizáciám a Európskej únii. Tieto zmeny rezultovali do výrazného zredukovania štátu resp. obmedzenia monopolu rozhodovania. (Rhodes, 1996)

Napriek proklamovaným pozitívnym účinkom konceptu governance a implementácii rôznych aktérov do rozhodovacích procesov, sa koncept nesnaží o zrušenie štátnej intervencie, ale podstata jeho vymedzenia tkvie v snahe o zmenu jej foriem. (Kooiman 1993)

V poradí druhé odôvodnenie predstavujú rozšírené možnosti občianskej účasti na verejnom živote prostredníctvom rôznorodých foriem informačno-komunikačných technológií. Moderné technológie ponúkajú občanom inovatívne formy participovania a z toho rezultujúcu možnosť vplyvania a ovplyvňovania aktérov rozhodovacích procesov s cieľom dosiahnutia efektívneho rozhodnutia.

Pre potreby príspevku bola zvolená forma e-participácie, ktorá o.i. zabezpečuje komunikačný a informačný aspekt demokracie¹ t.j. prostredníctvom e-participácie dochádza k najrýchlejšiemu šíreniu informácií, nápadov, myšlienok a následnej realizácii diskusií či konzultácií s reprezentantmi verejnej moci. Uvedeným spôsobom dochádza k posilňovaniu občianskej spoločnosti a zmenšovaniu pomyselnej priepasti medzi štátom a občanom. K vybraným formám e-participácie je možné z najčastejšie uvádzaných priradiť e-konzultácie, e-petície, e-diskusie alebo samotné e-hlasovanie.

K najmarkantnejším benefitom vybraných nástrojov je priradovaná ponuka širokej škály priestoru na diskusiu či interpretáciu nápadov a myšlienok. Uvedený spôsob posilňuje tzv. most medzi občanom a štátom, ktorý v konečnom dôsledku posilňuje občiansku spoločnosť. Na opačnej strane negatíva pripisované inovatívnym formám participovania sú najčastejšie spájané s obavami a nedôverou týkajúcich sa ochrany dát a zároveň s čoraz frekventovanejším javom v podmienkach Európy, Slovenskú republiku nevynímajúc, ktorý predstavujú prejavy neznášanlivého správania sa v rámci online aktivizmu.

Podrobenie e-participácie vekovému kritériu rezultuje do dvoch línií vnímania pozitív a limitov zvolenej formy participácie. V prípade tzv. postkomunistickej generácie je možné stále identifikovať vysokú mieru zaujímania sa o veci verejné a politický život, ale uvedené aktivity sú

¹ Robert Dahl (1995) vo svojom koncepte ideálnej demokracie zdôrazňoval nezastupiteľnú úlohu poskytovania adekvátnych či primeraných informácií občanom na všetkých úrovniach rozhodovacieho procesu.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

realizované vo väčšej miere bez účasti inovatívnych technológií a to z dôvodu strachu či obáv zo zneužitia poskytnutých informácií.

Na opačnej strane od generácie tzv. millennials je možné badať používanie modernej techniky na dennej báze, avšak v dominantnej miere nevykazuje online aktivita mládeže súvislosť či zaoberanie sa spoločensko-politickými problémami.

Vybalansovanie oboch línií predstavuje v súčasnosti čoraz silnejúci apel, z dôvodu disponovania potenciálom sociálnej zmeny v spoločnosti za účelom zlepšenia budúceho stavu.

2 MIERA VPLYVU OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI NA SOCIÁLNU ZMENU

K sociálnej zmene dochádza ak v spoločnosti identifikujeme zmenu štruktúry fungovania spoločenských foriem a procesov. Pričom pod zmenou štruktúry máme na mysli zmenu týkajúcu sa veľkosti, zloženia či organizovania spoločnosti. K jej sprievodným znakom je možno priradiť aj reformný charakter zmeny, ktorý by mal byť prioritne upriamený na zlepšenie stavu v budúcnosti. (Búzik, Strapcová, Zeman, 2008)

K základným faktorom sociálnej zmeny patria biologické, technologické, demografické, legislatívne či psychologické faktory. Pre potreby príspevku je pozornosť zúžená na biologický a technologický aspekt. V prípade prvého faktoru je dôležité upriamiť pozornosť na zvýšenie podielu participácie mládeže na verejnom dianie, keďže sa jedná o generáciu, ktorú v súčasnosti charakterizuje výrazná miera apatie, nezájmu o politiku a nedôvery vo vzťahy k politikom. V uvedenom prípade má zvolená forma e-participácie perspektívu zlepšenia negatívneho nazerania na politickú sféru, a to z dôvodu inovatívnej formy priblíženia mladých ľudí k zaujímaniu sa o veci verejné.

Sústredenie pozornosti na mladú generáciu je výsledkom viacerých dôvodov. Prvý z nich sa opiera o historické hľadisko v zmysle už niekoľkonásobného identifikovania a potvrdenia prínosu občianskej zmeny, na ktorej sa výrazne podieľala mladá generácia. V danom kontexte je potrebné vyzdvihnúť občiansky aktivizmus mládeže, ktorý bol významným prvkom postupného prechodu k demokratickému zriadeniu po Nežnej revolúcii v roku 1989¹. Benefity občianskej spoločnosti a aktívnej

¹ Benefity plynúce zo spoločensko-politického vývoja od roku 1989 sa významným spôsobom podpísali pod profilovanie občianskej spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky a to nasledovným spôsobom:

- ukotvením kontroly štátnej sily s cieľom zabránenia znovunastolenia autoritatívneho režimu
- podporou existencie rôznorodých prístupov k zefektívneniu rozhodovacích procesov

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

mládeže boli založené na poskytovaní informácií, mobilizovaní spoločnosti a podporovaní občianskeho aktivizmu. Reprezentanti občianskej spoločnosti sa stali kľúčovými hráčmi rozvoja demokracie, obnovenia demokratických politických strán, opätovného zastúpenia na medzinárodnej scéne a v konečnom dôsledku aj prebiehajúcej sociálnej zmeny¹.

V prípade technologického aspektu je rovnako apel upriamený na mladú generáciu s cieľom podporiť využívanie inovatívnych technológií za účelom spolupodielania sa a ovplyvňovania aktérov rozhodovacieho procesu. Berúc do úvahy generáciu millennials a generácie po nej, hovoríme o skupine obyvateľstva, ktorá moderné technológie využíva na dennej báze. Z daného dôvodu je priam nevyhnutné, aby formy občianskeho aktivizmu pokrývali aj využívanie moderných technológií za účelom zvýšenia záujmu o veci verejné u cieľovej časti obyvateľstva.

Samozrejme sa na e-participáciu nemožno nazerať ako na tzv. všeliek krízy zastupiteľskej demokracie, ale disponuje významným potenciálom prostredníctvom, ktorého je možné zvýšiť verejné povedomie. Konkrétne, máme na mysli perspektívu využívania inovatívnych foriem participácie v geografickom priestore východnej a strednej Európy, kde je stále pretrvávajúci jav tzv. participačný deficit. Zároveň pozitívnym príkladom fungovania občianskeho aktivizmu je v podmienkach Spojených štátoch amerických grassroots hnutia Tea Party², ktoré rovnako v rámci svojej činnosti za pomoci využitia moderných foriem participácie aktivizovalo spoločnosť.

ZÁVER

Nazeranie sa na občiansku spoločnosť vykazuje dlhotrvajúci charakter sprevádzajúci neustály záujem politických vedcov o jej preskúmanie. Uvedenú skutočnosť potvrdil aj historický prierez vybraných teoretikov, ktorých objekt záujmu predstavovala občianska spoločnosť. Navyše aktuálne prebiehajúce zaoberanie sa podmienkami pre rozvoj občianskej spoločnosti potvrdzuje adekvátnosť prívlastku pre občiansku spoločnosť - fenomén. Za nevyhnutnú predispozíciu efektívnej občianskej spoločnosti je považovaná politická participácia a občiansky aktivizmus. Berúc do úvahy, že politická participácia znázorňuje konštantu politického myslenia v kontexte

• podporou občianskeho aktivizmu a participácie prostredníctvom aktívnej účasti v domácich i zahraničných organizáciách s cieľom podpory demokracie. (Bútora, Bútorová, Strečanský, 2010)

¹ Základné fázy sociálnej zmeny sú klasifikované prostredníctvom nasledovných stupňov - zmena myslenia - zmena života ľudí - zmena vo vzťahoch a finálne sociálna zmena.

² Hnutie Tea Party nie je podrobené výskumu na základe preferencií a miery sympatizantov, ale na základe schopnosti mobilizovať a zaktivizovať občanov za účelom sociálnej zmeny.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

posilňovania demokracie je potrebné podporovať nové spôsoby ako dopomôcť zvýšeniu účasti občanov na verejnom živote.

Na základe uvedeného došlo k naplneniu cieľa a stanovenej hypotézy a to spôsobom, že prostredníctvom vybraných príkladov došlo k potvrdeniu výraznej miery vplyvu občianskej spoločnosti na sociálnu zmenu t.j. prostredníctvom posilnenia demokratických princípov v rámci Slovenskej republiky alebo v prípade Spojených štátov amerických posilnením pozície politickej strany. Navyše v krajinách identifikovaných a vykazujúcich znak participatívneho deficitu je dôležitá podpora rôznych inovatívnych foriem participácie so zreteľom na potenciál jej využívania prostredníctvom mladej generácie opätovne s ambíciou sociálnej zmeny a zlepšenia stavu do budúcnosti.

Odvolávajú sa na stanovisko A. J. Norval (2016), že demokratmi sa ľudia musia stať opakovane a to aj prostredníctvom vlastnej identifikácie a presvedčenia potvrdzuje premisu o aktuálnosti riešenia problematiky politickej participácie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BRIŠKA a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Zvolen: Bratia Sabovci, 2010. 96-98s. ISBN 978-80-557-0045-8.

BÚTORA, M. - BÚTOROVÁ, Z. - STREČANSKÝ, B. 2010. Mimovládny sektor: pluralita činností a foriem, In: Abre S. a kol., *10 kapitol o vývoji občianskej spoločnosti na Slovensku*. Bratislava: PDCS, o. z. 2010, ISBN 978-80-89563-07-4.

BÚZIK, B. - STRAPCOVÁ, K. - ZEMAN, M. 2008. *Triedy a stratifikácia v sociálnej zmene Slovenska*. Bratislava: SAV. 2008, ISBN 8085544458.

CAVAYE, J. 2005. Governance and Community Engagement: The Australian Experience. In: LOVAN, W. R. - MURRAY, M. - SHAFFER, R. (eds): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, 85-101s. ISBN 0-7546-1852-8.

DAHL, R. 1995. *Demokracie a jej kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 349s. ISBN 80-85605-81-3.

DAHRENDORF, R. 1959. *Class and Class Conflict In Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press, 1959. 325s. ISBN

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

9780804705615.

EVANS, M., BOYTE, H.C. 1992. *Free spaces: the sources of democratic*

change in America, Chicago: University of Chicago Press, 1992.

VII-

XXVs. ISBN 0-226-22257-8.

HYDÉN G., COURT, J., MEASE, K. 2004. *Making Sense of Governance*.

Colorado: Lynne Rien Publishers, Inc. 265s. ISBN 1-58826-267-7.

KOOIMAN, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications Ltd, 2003. 264s. ISBN 978-0-7619-4036-4.

KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*, Hlohovec: Efekt copy, 2005. 279s. ISBN 80-969280-9-0.

MAESSCHALCK, J. 2005. Ethics and Administrative Reform. In:

RABIN, J. (ed.): *Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy*. London: Taylor & Francis, 2005. 94- 98s. ISBN-10: 0849338956.

NORVAL, A.J. 2016. *Averzivní demokracie*. Praha: Karolinum. 2016, ISBN 9788024631387.

PETERS, G., B. 2004. *Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control? The Asia Pacific Journal of Public Administration* Vol 26, no. 1, 2004. [online], [cit. 6/12/2017].

Dostupné na internete:
<<http://sunzi.lib.hku.hk/hkjo/view/51/5000603.pdf>>.

POPPER, K. 2013. *The Open Society and Its Enemies*. Princeton: Princeton University Press, 2013. 808p. ISBN 978-0691158136.

RHODES, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies*, volume 44, issue 4. 1996, 652–667s.

[online], [cit. 08/11/2017]. Dostupné na internete:

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/post.1996.44.issue-4/issuetoc>>.

STÖRIG, H.J. (2007): *Malé dejiny filosofie*. Praha: Karmelitánske nakladatelství, 2007. 630s. ISBN 80-71-95206-0.

TOCQUEVILLE, A. 2003. *Democracy in America*. New York: Penguin Classics, 2003.992s. ISBN 978-0140447606.

VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V POROVNANÍ S POŽIADAVKAMI TRHU PRÁCE – DOPYT VS. PONUKA

Martin Halmo¹

Abstract

Knowledge and skills are nowadays regarded as a driving force of public institutions. Learning can be considered a key process of sustainable lead and position ahead of the competitive environment. In public administration, we mean keeping pace with the trends and conditions set by the European Union and which after accession had to accept and endeavour to comply with it. As a consequence, the contribution has the role of bringing the learning process closer to the public administration as well as the post-employment education process in public administration. At the same time, it has the role of summarizing the theoretical knowledge of the education process in public administration. The aim of the submitted contribution is to compare the quality and content of the acquired knowledge with the labour market requirements in relation to their subsequent application to the public administration. In this article we are working directly with legislation and documents dealing with education in public administration, as well as with individual programs and projects based on European Union conditions. The paper also summarizes the processing of the studied subject through available literature.

Key words: Education, public administration, learning process, European Union legislative, knowledge

ÚVOD

Kvalita vykonávanej práce závisí v podstatnej miere od kvality rozvoja ľudského kapitálu, čím máme namysli od metód, foriem a dĺžky vzdelávania, v dôsledku čoho môžeme získané vedomosti a zručnosti považovať v súčasnosti za tzv. hnací motor podnikov v súkromnom sektore a inštitúcií v sektore verejnom. Z hľadiska inštitúcií patria vzdelávanie a odborná príprava medzi najvýznamnejšie investície do ľudského kapitálu. Vzdelávanie je možné pokladať za kľúčový proces udržateľného nárastu

¹ Mgr. Martin Halmo, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, martin.halmo1@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

a pozície pred konkurenčným prostredím. V prostredí verejnej správy to znamená udržanie kroku verejných inštitúcií s trendmi a podmienkami, ktoré nastolila Európska únia, a ktoré sa pre Slovensko po vstupe do nej stali záväznými (Eurydice, 2000). Proces vzdelávania môže trvať určité obdobie avšak stretávame sa aj so vzdelaním, ktoré prebieha celý život. V prípade celoživotného vzdelávania ide o vzdelávanie založené na základe vlastnej potreby a dobrovoľného rozhodnutia jedinca, posunúť hranice svojho odborného rozvoja na vyššiu úroveň.

Na základe vyššie uvedeného má článok priblížiť proces vzdelávania pred nástupom do zamestnania vo verejnej správe ako aj proces vzdelávania po nástupe do zamestnania respektíve počas zamestnania v prostredí verejnej správy a zosumarizovať teoretické poznatky procesu vzdelávania vo verejnej správe s praxou. Zároveň je úlohou článku porovnať kvalitu a obsah získaných poznatkov s požiadavkami trhu práce vo vzťahu ponuky a dopytu.

1 VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

Takmer dennodenne prichádzame do kontaktu so službami, ktoré sú poskytované rôznymi inštitúciami verejnej správy (Machyniak, 2013). Na pracoviská verejnej správy prichádzame dobrovoľne alebo na základe udelenej povinnosti s potrebami rôzneho charakteru. Každý prichádza do inštitúcií verejnej správy so zámerom byť rýchlo a vhodne vybavený a chce, aby jeho potreby boli uspokojené v rámci právnych predpisov a zároveň bez zbytočnej byrokracie. Prostredníctvom poskytnutých informácií majú občania právo vytvárať si úsudok o činnosti inštitúciách verejnej správy (Imrovič, Hencelová, 2017). Mnohokrát, počas bezprostredného kontaktu s úradníkmi, ktorí sú jednou z mnohých súčastí orgánov verejnej správy posudzujeme kvalitu celej inštitúcie. Niekedy bývame s ich vykonanou prácou spokojní, inokedy nie. V tých chvíľach sa naskytá možnosť položiť si otázku, či zamestnanci, ktorí sú zodpovední za chod jednotlivých verejných inštitúcií prešli dostatočným vzdelávaním. Každopádne riešiť problém vzdelávania vo vzťahu k sfére verejnej správy v súčasných podmienkach znamená zohľadniť:

1. výrazné národné špecifiká v spôsobe spravovania a v charaktere systému verejnej správy konkrétnych štátov,
2. širší kontext trendov spravovania európskych krajín, respektíve EÚ,
3. celosvetové trendy a aktuálne problémy spojené s otázkami spravovania moderných spoločností (Konečný, Bolfiková, 2008).

Z uvedeného vyplýva, že otázky spojené s potrebou zabezpečiť pre sféru verejnej správy kvalifikovaných pracovníkov majú zvyčajne veľmi jasné

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

formulácie – čo, koho, ako a kedy vzdelávať. Ak sú zodpovedné všetky otázky, je nutné následne vybrať konkrétne formy vzdelávania, ktorými máme namysli: semináre, prednášky, inštruktáže a pod. (Ali Taha, Sirková, 2011). Vzdelávania a výchova zamestnancov predstavujú najvýznamnejší spôsob rozvoja ľudského kapitálu a taktiež sú významnou súčasťou celoživotného vzdelávania. Nemali by preto byť len okrajovou oblasťou činnosti verejných inštitúcií, ale malo by ísť o ucelený, systematický a predovšetkým kontinuálny proces (Vodák, Kucharčíková, 2011).

V roku 1995 Vláda SR schválila koncepciu vzdelávania vo verejnej správe. Jej hlavným cieľom bola systematická príprava a zvyšovanie odbornej a kvalifikačnej úrovne zamestnancov verejnej správy, s čím súvisí dosiahnutie vysokej odbornej úrovne práce vo verejnej správe. Koncepcia sa zaoberala najmä ďalším systematickým vzdelávaním zamestnancov po nástupe do verejnej správy. Zároveň zdôrazňovala nové systémové prístupy zabezpečovania odbornej prípravy pred nástupom do verejnej správy, v rámci školskej sústavy. Následne v roku 2000 bola Ministerstvom vnútra SR navrhnutá a zároveň vládou SR prijatá „Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe“, ktorá reagovala na decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy sa zaoberala práve procesom akým bude vzdelávanie vo verejnej správe po rozsiahlych zmenách v budúcnosti prebiehať a akým cieľovým skupinám bude určená. Taktiež bola reakciou na predpokladaný vstup do Európskej únie a jej následných požiadaviek. Na základe tejto koncepcie boli prijaté zákony, ktoré upravili podmienky vo verejnej a štátnej službe, zároveň bola prijatá aj dlhodobá stratégia riadenia a rozvoja ľudských zdrojov vo verejnej správe. Jej cieľom bolo zabezpečiť prípravu ľudských zdrojov vo verejnej správe na riešenie náročnejších úloh. Koncepcia zabezpečila aj vznik „Úradu pre štátnu a verejnú službu SR“. Avšak v roku 2006 bol úrad zrušený pre neefektívnosť a jeho kompetencie prešli na Sekciu štátnej služby a verejnej služby Úradu vlády Slovenskej republiky.

V súčasnosti prebieha v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa národný projekt „Implementácia systému ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy“, ktorého žiadateľom je Ministerstvo vnútra SR. Hlavným cieľom národného projektu je zavedenie jednotného systému ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy založeného na dodržiavaní princípov hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti využitia finančných prostriedkov v tejto oblasti pri uplatňovaní systémového prístupu vo vzdelávaní a stanovených minimálnych štandardoch ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy. Cieľovou skupinou projektu sú zamestnanci verejnej správy na všetkých úrovniach a projekt je realizovaný po celom území Slovenskej republiky (Ministerstvo vnútra, 2014).

Dôvodom potreby takého vzdelávania a jeho preverovania je rýchly prerod našej spoločnosti vpred a udržanie trendov Európskej únie. Zmeny sú

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

prakticky vo všetkých oblastiach života spoločnosti a vyvolávajú potrebu zabezpečiť možnosti pre celoživotné vzdelávanie a certifikáciu širokého okruhu zamestnancov verejnej správy tak, aby boli schopní na tieto zmeny pri svojej práci reagovať. Pri systematickom zavádzaní vzdelávacích programov sa musí klásť dôraz v prvom rade na kvalitu vzdelávania ako aj na jeho uplatnenie pri profesijnom raste zamestnancov (Korcová, Gerhátovej, 2011).

1.1 Proces vzdelávania vo verejnej správe

Príprava kvalifikovaných zamestnancov pre verejnú správu sa na Slovensku uskutočňuje v dvoch základných líniách a to pred nástupom do zamestnania vo verejnej správe a počas pôsobenia vo verejnej správe (Konečný, Bolfiková, 2008).

Odhliadnuc od vzdelávania na základných školách, kde kontakt s verejnou správou je minimálny priam nulový, si dovoľme tvrdiť, že proces vzdelávania pred nástupom do zamestnania vo verejnej správe teoreticky začína v prostredí stredných škôl, kde by sa mali študenti s problematikou verejnej správy stretávať na predmetoch zaoberajúcich sa náukou o spoločnosti a vďaka nej spoznávať jednotlivé pojmy a problematiku. Avšak realita je v súčasnosti iná, pretože verejná správa ako vedná disciplína je častokrát v materiáloch pre stredné školy podceňovaná a venuje sa jej málo pozornosti. Výsledkom tejto skutočnosti je množstvo absolventov stredných škôl, ktorí nemajú ani poňatie, čo verejná správa znamená, z čoho vyplýva nízky záujem o zamestnanie sa v tejto oblasti. Tento nedostatok je viditeľný aj pri pokračovaní absolventov stredných škôl na štúdium na vysokých školách, kde záujem o vysoké školy zaoberajúce sa verejnou správou je menší ako pri iných odboroch.

V podmienkach Slovenskej republiky sa špecializované štúdium univerzitného typu zamerané na prípravu odborníkov pre verejnú správu objavuje len v posledných dvoch desaťročiach. Avšak v dnešnej dobe študent, ktorý sa rozhodne študovať v odbore verejná správa má podstatne väčšiu možnosť výberu vysokej školy s týmto zameraním ako to bolo v minulosti. Dnes už systém vysokoškolského štúdia umožňuje študovať verejnú správu hneď v niekoľkých profiloch bakalárskeho, magisterského, inžinierskeho ako aj v nedávnej minulosti už akreditovaného doktorandského stupňa štúdia. Ku dnešnému dňu je možné študovať verejnú správu na Slovensku na:

- Univerzite sv. Cyrila a Metoda v Trnave – Fakulte sociálnych vied (I.,II.,III. stupeň),
- Univerzite Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Fakulte verejnej správy (I.,II.,III. stupeň),

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- Ekonomickej univerzite v Bratislave – Národohospodárskej fakulte (I.,II.,III. stupeň),
- Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave (I.,II. stupeň),
- Univerzite M. Bela v Banskej Bystrici – Ekonomickej fakulte (I.,II. stupeň),
- Technickej univerzite v Košiciach – Ekonomickej fakulte (I.,II. stupeň),
- Trenčianskej univerzite A. Dubčeka - Fakulte sociálno-ekonomických vzťahov (I. stupeň).

Vzhľadom na jednotlivé formy a všetky stupne štúdia možno tvrdiť, že sformovaný systém vysokoškolského štúdia pre potreby verejnej správy na Slovensku je v súčasnosti kvantitatívne aj kvalitatívne takmer vyvážený (Konečný, 2008).

Je však dôležité podotknúť, že vzdelávanie v oblasti verejnej správy na vysokých školách je zamerané na problematiku verejnej správy z globálneho hľadiska a nie je úzko špecializované na jednotlivé odbory. To znamená, že absolventi vysokých škôl so zameraním na verejnú správu sú pripravení sa v nej uplatniť avšak je potrebné doplniť ich vedomosti o poznatky z konkrétnej sféry verejnej správy. Pre takýto prípad sú zriadené na základe Zákona 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní, zariadenia ďalšieho vzdelávania, ktorých úlohou je poskytnúť doplnkové formy vzdelávania. Na základe ustanoveného zákona sa ďalšie vzdelávanie uskutočňuje rozličnými krátkodobými i dlhodobými vzdelávacími aktivitami formou seminárov, školení, kurzov alebo rekvalifikačným štúdiom, už ale počas zamestnania vo verejnej správe. V súčasnosti túto činnosť vykonáva takmer 300 rozličných vzdelávacích zariadení (Ústav informácií a prognóz školstva, 2004).

V oblasti verejnej správy poskytuje služby doplnkového vzdelávania Inštitút pre verejnú správu, ktorý vznikol v roku 1968 ako vzdelávacia organizácia Slovenskej národnej rady. V roku 1977 prešiel do kompetencie Ministerstva vnútra ako Inštitút pre národné výbory. V roku 1990 sa zmenil jeho názov, ktorým disponuje aj dnes. Do roku 2013 bol samostatným právnym subjektom. Následne sa včlenil ako stredisko pod príspevkovú organizáciu MV SR: Centrum účelových zariadení. Spolupráca s MV SR funguje na základe zatvoreného kontraktu, v dôsledku ktorého majú zamestnanci rezortu Ministerstva vnútra SR zabezpečené vzdelávanie bez hradenia poplatku. Činnosť Inštitútu pre verejnú správu je zameraná najmä na:

- odbornú prípravu zamestnancov verejnej správy, miestnej štátnej správy a volených predstaviteľov územnej samosprávy,
- kvalifikačné kurzy,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

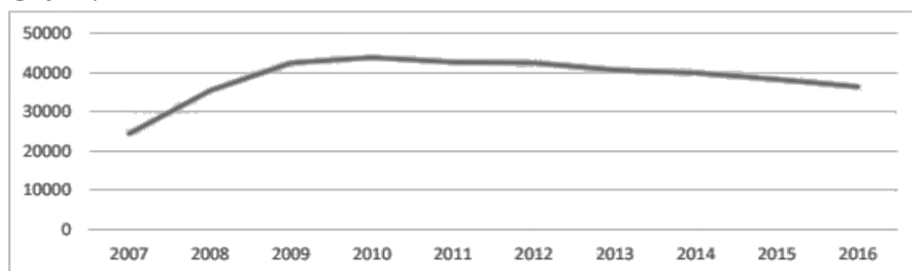
- odborné semináre resp. výklad aktuálnych právnych predpisov pre zamestnancov štátnej správy a samosprávy,
- poradenskú, metodickú a informačnú činnosť v oblasti vzdelávania vo verejnej správe (Inštitút vzdelávania pre verejnú správu, 2017).

Popri Inštitúte pre verejnú správu fungujú ešte mnohé vzdelávacie inštitúcie, ktoré boli zriadené jednotlivými ministerstvami a slúžia pre vzdelávanie v konkrétnej oblasti.

1.2 Dopyt vs. ponuka na trhu práce v oblasti verejnej správy

Slovenskú republiku môžeme radiť k pomerne menším krajinám v priemere Európskej únie. S počtom približne 5,4 milióna obyvateľov má v súčasnosti hospodárstvo v SR zamestnaných okolo 2,5 milióna osôb. K roku 2016 pracovalo v oblasti verejnej správy cca. 200 tisíc ľudí, čo predstavuje 8% všetkých pracovných síl v SR. Tento počet zamestnancov je rozdelených v množstve úsekov činností, ktoré sú v podstatnej miere rozdielne. V konečnom dôsledku je potreba menšieho počtu zamestnancov verejnej správy vo väčšine týchto menších úsekov so špecifickým zameraním. Komplikácia nastáva vtedy, ak vysokoškolský systém zaoberajúci sa verejnou správou pripravuje študentov so všeobecným zameraním a nedokáže dostatočne efektívne pripravovať pomerne úzko špecializovaných odborníkov. Tu prichádzame k veľmi rozšírenému konfliktu, ktorým je potreba praxe na úkor vedomostí zo získanej teórie. Preto je potrebné aj vzdelávanie po ukončení vysokoškolského štúdia ale aj počas zamestnania vo verejnej správe, z dôvodu, že verejné inštitúcie potrebujú už zamestnancov, ktorí majú dostatok skúseností v danom odbore. Aj napriek skutočnosti, že od roku 2010 sa znižuje krivka počtu absolventov vysokých škôl denného štúdia, ktorú máte možnosť vidieť v nižšie uvedenom grafe, je počet študentov, ktorí úspešne ukončili štúdium 38 271 v roku 2016.

Graf 1: Počet absolventov denného štúdia.



Zdroj: Nezamestnanosť absolventov slovenských vysokých škôl v roku 2016 (analytický výstup zo štatistických údajov MŠSVVaŠ a MPSVaR SR).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Napriek takému vysokému číslu sa nedokázalo uplatniť „iba“ 4102 absolventov, avšak z toho 2519 absolventov je zo študijného odboru „Spoločenské vedy, náuky a služby“, kde môžeme zaradiť aj verejnú správu.

Tabuľka 1: Počet nezamestnaných absolventov vysokých škôl podľa študijných odborov v roku 2016.

Skupina študijných odborov	Evidovaní nezamestnaní absolventi spolu
Prírodné vedy	226
Technické vedy a náuky	639
Poľnohospodársko-lesnícke a veterinárne vedy a náuky	209
Lekárske a farmaceutické vedy a náuky	176
Spoločenské vedy, náuky a služby	2519
Vedy a náuky o umení	127
Vojenské a bezpečnostné vedy a náuky	199
Spolu	4102

Zdroj: Nezamestnanosť absolventov slovenských vysokých škôl v roku 2016 (analytický výstup zo štatistických údajov MŠSVVaŠ a MPSVaR SR).

Problémom nie je teda podľa nás nedostatok absolventov vysokých škôl, avšak ani nedostatok voľných pracovných miest na trhu práce čo dokazuje aj počet vyše 17 tisíc ponúk práce z prostredia verejnej správy, ktoré sú uvádzané na jednotlivých internetových portáloch zaoberajúcich sa inzerciou voľných pracovných miest.

Chybu my vidíme jednoducho v tom, že vysoké školy chrlia tisícky absolventov ročne, ktorí majú získaných množstvo teoretických poznatkov, ale chýbajú im skúsenosti z odbornej praxe, práve ktoré sú verejnými inštitúciami na trhu práce tak veľmi požadované a často krát sú nevyhnutnou podmienkou pri nástupe do práce v nich.

ZÁVER

Možnosť vzdelávať sa vyplýva z práv a povinností každého človeka rozvíjať a udržiavať si svoje získané vedomosti. Na druhej strane sa aj zamestnávateľia snažia získať, respektíve udržať najmä vzdelaných a kvalifikovaných zamestnancov, ktorý sú efektívny a predstavujú pre nich skutočný prínos. Vzdelávanie umožňuje získavať nové vedomosti a zručnosti, a tak prehlbovať profesijný rozvoj a zvyšovať kariérny rast.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Absolvovaním jednotlivých úrovní vzdelávania človek nadobudne, zdokonalí a rozšíri svoje schopnosti potrebné aj pre úspešný profesijný výkon odborných a riadiacich činností v jeho budúcom zamestnaní. Jednotlivé možnosti doplnkového vzdelávania prispievajú k stratégii podpory celoživotného vzdelávania zamestnancov prostredníctvom systematického poskytovania informácií a k skvalitneniu ich odbornej a profesijnej úrovne. Ich absolvovanie umožní aktualizovať svoje profesijné kompetencie s dôrazom na využiteľnosť inovácií v oblasti vykonávanej práce. Táto skutočnosť platí aj v oblasti verejnej správy, kde vplyv trendov Európskej únie, súčasných politických a spoločenských podmienok v krajine, technologického rozvoja a informatizácia spoločnosti podčiarkujú nutnosť vzdelávať sa počas celého života.

Celoživotné vzdelávanie sa stalo súčasťou života človeka, aj keď musíme poukázať na to, že v dnešnej dobe sa na Slovensku stále vyskytujú určité rezervy, hlavne v prípade nízkej úroveň prepojenia vysokoškolského vzdelávania v oblasti verejnej správy s odbornou praxou, ktoré je ešte stále len v začiatkoch a zaostáva za mnohými krajinami v rámci EÚ. Z uvedeného vyplýva aj skutočnosť nízkej uplatniteľnosti absolventov vysokých škôl so zameraním na verejnú správu, pretože im po ukončení štúdia chýbajú zručnosti dosiahnuteľné len prostredníctvom praxe v danom odbore. Tí sú napokon nútení využívať služby inštitúcií doplnkového vzdelávania so zameraním na verejnú správu, alebo v horšom prípade hľadať prácu v súkromnom sektore.

Zvyšovanie kvalifikácie a špecializácie vzdelávania sa v súvislosti so zmenami v spoločnosti stali prioritnou otázkou zámerov sledovaných aj Európskou úniou.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALI TAHA, V. – SIRKOVÁ, M. 2011. Vzdelávanie a rozvoj zamestnancov.

In: *Zborník vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky ANNO 2011*.

Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2011, s. 15 – 27. [online], [cit. 6/12/2017]. Dostupné na internete:

<http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Kotulic14/pdf_doc/2.pdf>. ISBN 978-80-555-0415-5.

EURYDICE. 2000. *Lifelong Learning: the contribution of education systems in the Member States of the European Union*. Brussels: European Unit,

2000, 164 s. [online], [cit. 2/12/2017]. Dostupné na internete:

<<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e36cfb36-b16a-4dd8-99e1-c70482e392b9>>. ISBN 2-87116-294-8.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- INŠTITÚT PRE VEREJNÚ SPRÁVU. 2017. *Vzdelávanie*. [online], [cit. 8/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.ivs.sk/vzdelavanie2.html>>.
- IMROVIČ, M. – HENCELOVÁ, B. 2017 Komunikačné trendy vo verejnej správe. In: Interpolis '17 Banská Bystrica : Belianum, 2017, s. 177-188. ISBN 978-80-557-1402-8.
- KONEČNÝ, S. – BOLFÍKOVÁ, E. 2008. Vzdelávanie a problém efektivity vzdelávania vo verejnej správe. In: *Vzdelávanie vo verejnej správe a verejnom sektore*. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 2008, s. 46 – 49. ISBN 978-80-970096-0-1.
- KONEČNÝ, S. 2008. Vývoj vzdelávania zamestnancov územnej verejnej správy u nás a bilancia štyridsaťročnej činnosti Inštitútu pre verejnú správu. In: *Vzdelávanie vo verejnej správe a verejnom sektore*. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 2008, s. 15 – 27. ISBN 978-80-970096-0-1.
- KORCOVÁ, Z. – GERHÁTOVÁ, G. 2011. Lifelong education – selected aspects. In: *IKT v riadení a vzdelávaní, zborník príspevkov z medzinárodného vedeckého seminára*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2011, s. 46 – 52. [online], [cit. 5/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://old.fem.uniag.sk/fem/seminar-ki/zbornik/zbornik.pdf#page=47>>. ISBN 978-80-552-0721-6.
- MACHYNIAK, J. Position of Public Administration in Democratic and Legally Consistent State (Case Study of Slovak Republic In *Právni rozpravy 2013: proměny práva : mezinárodní vědecká konference oblasti práva a právních věd*. Hradec Králové: Magnanimitas, 2013. - ISBN 978-80-905243-5-4, p. 637-643.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2000. *Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe*. [online], [cit. 4/12/2017]. Dostupné na internete: <www.minv.sk/?materialy-prerokovane-a-schvalene-vladou-sr&subor=21093>.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2014. *Operačný program efektívna verejná správa 2014-2020*. Bratislava: Vláda SR, 2014. 127 s. [online], [cit. 29/11/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?opevs>>.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SR. 2016. *Nezamestnanosť absolventov vysokých škôl v roku 2016*. [online], [cit. 9/12/2017]. Dostupné na internete: <http://www.cvtisr.sk/buxus/docs/VS/nezamestnanost/VS_abs_nezam_2016_final.pdf>.

TOMÁŠOVÁ. V. – BARNOVÁ. S. 2016. Innovative trends and opportunities of education in public administration. In: *Slavonic Pedagogical Studies Journal*. Vol. 5. Issue 2. [online], [cit. 2/12/2017]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/308598440_INNOVATIVE_TRENDS_AND_OPPORTUNITIES_OF_EDUCATION_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION>. ISSN 1339-8660.

VODÁK, J. – KUCHARČÍKOVÁ, A. 2011. *Efektivní vzdělávání zaměstnanců*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Grada Publishing, 2011. 240 s. ISBN 978-80-247-3651-8.

ÚSTAV INFORMÁCIÍ A PROGNÓZ ŠKOLSTVA. 2004. *Vzdelávací systém v Slovenskej republike*. [online], [cit. 8/12/2017]. Dostupné na internete: <http://web.uips.sk/download/rs/Vzdelavaci_system_v_Slovenskej_Republike.pdf>.

Zákon č. 568/2009 Z. z. Zákon o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

POLITICKÝ ISLAM V EURÓPE

Kristína Kiššová¹

Abstract

Although there is no clear definition of political Islam and the attributes that Islam is supposed to have in most professional studies, there is a predominant view that Islam is in essence, proposing an entirely clear form of political order and is therefore both a religion and a state establishment two aspects can not be separated from one another. In our research, we see the penetration of religion and politics, political ideologies, or political movements with a focus on this religious ideology. On the one hand, there are political movements and parties active mainly in the countries of Western Europe, but on the other hand there is also an interesting phenomenon among several political parties in Slovakia who, despite their lack of anything in common with Islam, use its negative consequences presented in the media as an intimidating campaign to influence its voters.

KEY WORDS: islam, political islam, religion, ideology, establishment, media, influence

ÚVOD

Úvodom nášho príspevku považujeme za viac ako potrebné vysvetliť v ňom najčastejšie zmieňované termíny a definície spájajúce sa s témou islamu a politického islamu. Snahou teda nebude len vymedzenie definícií pre poslucháčov s odlišným profesionálnym alebo výskumným zameraním, ale taktiež ideové spojitosti a rozdielnosti jednotlivých pojmov. *Islam* je jedným z piatich svetových a zároveň jedným z troch monoteistických náboženstiev, pričom jeho podstata spočíva v dodržiavaní stanovených pravidiel života stojacich na tzv. piatich pilieroch islamu. *Islamizmom* nazývame takú formu islamu, ktorá je s ním spojená na princípoch politického poriadku a nariadení formujúcich štátotvorné subjekty moslimského sveta. Napriek tomu už aj v našich stredoeurópskych akademických či vedeckých kruhoch panuje názor, že diferenciacia islamu a islamizmu je snahou o odlíšenie dobrého a zlého islamu, pričom v tomto bode sa názory odborníkov rozchádzajú pretože jedni sa zameriavajú na rôzne spôsoby interpretácie a výkladu tohto náboženstva, iní uvažujú o ich relevancii a vôbec potrebe ich v spoločnosti obhajovať. (Drápal, 2016) Ďalšou dvojicou podobných a až príliš často médiami zamieňaných pojmov sú *moslimovia* a *islamisti*, pričom prvý termín je skupinovým označením veriacich v islamské náboženstvo a druhý

¹ Mgr. Kristína Kiššová, Katedra politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela, Kuzmányho 1, Banská Bystrica 974 01, Slovensko, email: kristina.kissova@umb.sk / Mgr. Kristína Kiššová, Department of Political science, Faculty of Political science and International relations, University of Matej Bel, Kuzmányho 1, Banská Bystrica 974 01, Slovensko, email: kristina.kissova@umb.sk

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

pojmem vo väčšine označuje moslimských aktivistov, ktorí svoje presvedčenie rôznymi spôsobmi šíria ďalej. Poslednými z dôležitých kľúčových pojmov nášho príspevku nie sú pojmy podobné – často o nich môžeme čítať ako o opozitách. *Fundamentalizmus* je vo svojej podstate cestou návratu k prvotným duchovným hodnotám, pričom „*umiernený*“ islam je akýmsi mýtom islamistov. V skutočnosti máme za to, že akákoľvek umiernená či „light“ verzia islamu neexistuje, respektíve ak sa ňou isté skupiny prezentujú, je len prvým stupňom k ich (možno zo začiatku skrytému) skutočnému cieľu obrátenia na vieru a čierno-bieleho videnia sveta na veriacich v islam a inovercov = neveriacich. Samotní moslimovia súhlasia, že pravý islam je len jeden a je to vopred daná, Prorokom vytýčená cesta. Avšak za objektívne a správne považujeme sledovať nielen doktríny, texty a teóriu islamu, ale skúmať skutočnú náboženskú prax moslimov. (Libicher, 2016) Z uvedeného teda vyplýva, že islam nie je len náboženstvom, ale ponúka aj celkom jasné pravidlá politického poriadku a v spolupráci s islamským právom *šaría* tvorí tiež systém sankcií a trestov všeobecne platných a záväzných pre život každého moslima.

Islam, politický islam a islamský fundamentalizmus

Z hľadiska lexiky má slovo islam význam *on odovzdáva*, prípadne *on predkladá seba samého* ak sa však ďalej venujeme slovu moslim, ktoré je príčastím slovesného podstatného mena islam, vieme, že toto znamená *podrobiť sa*. Rovnaký koreň slova ako islam má aj slovo salaam, ktoré prekladáme ako *mier*. Čo teda islam znamená? Islam je vo svojom názve a podstate náboženstvom, ba priam samotným zdrojom pokoja a mieru, ktorý je v súlade s božím poriadkom rozširovaný ďalej (Zarabozo, 2001).

Pojem *náboženského fundamentalizmu* sa prvý krát objavuje v dvadsiatych rokoch 20. storočia, pričom v tomto dobovom ponímaní sa vzťahoval na konzervatívnych protestantov. Týmto pojmom sa vtedy sami označovali a považovali ho aj za akúsi odpoveď alebo reakciu na vrstajúcu pochybnosť v pravdu a pravosť náboženstva, a zároveň im bola táto teória aj obranou proti moderným vplyvom, ktorých sa obávali čoraz viac. Vtedajší fundamentalisti si mysleli, že tieto názory zruinujú ich spoločenstvo a náboženskú vieru, dodržiavanie základných učení, jej princípov a morálne zásady, ktoré pokladali za tie jediné, pravé a správne. Všetci fundamentalisti či už ide o kresťanských, moslimských, židovských, alebo iných, sú hlboko presvedčení o tom, že iba ich viera je tá pravá – zatiaľ čo popri nej sú všetky iné náboženské aj nenáboženské presvedčenia falošné. (Antoun, 2008)

Náboženský fundamentalizmus býva často spájaný, ba zamieňaný za politickú ideológiu. Daným spojením sa vo svojich prácach zaoberal aj A. Heywood, ktorý definoval, že duchovný a posvätný odkaz v myšlienkach

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

fundamentalistov môže byť len veľmi ťažko považovaný za politickú ideológiu alebo základ určitého politického myslenia. Nevyvracia, že základom mnohých politických ideológií a smerov boli niekedy práve aj náboženské myšlienky, ale za prienik náboženstva a politiky pokladá až stav kedy sa náboženské skupiny snažia svoje požiadavky radikálne do legislatívy, noriem a hodnôt spoločenského života. Teda o fundamentalizme ako o politickej ideológii môžeme hovoriť až pri pretváraní spoločnosti na základe náboženstva. (Heywood, 2008) Nasledujúce znaky hnutí náboženského fundamentalizmu, zadefinované kolektívom amerických odborníkov, nám pomáhajú verne zobrazit' štruktúru, funkciu a ciele fundamentálnych skupín:

- silné postavenie lídra hnutia
- ostré hranice oddeľujúce dané hnutia od ostatného sveta
- fungovanie organizácie na princípe autoritatívneho riadenia
- správanie členov hnutia s dôrazom na dodržiavanie striktných pravidiel (Almond – Appleby – Sivan, 2003).

Problémom správania sa fundamentalistických skupín v spoločnosti môžu byť situácie, keď sa jednotliví členovia mimo svojej komunity nestretávajú s pochopením ostatnej časti obyvateľstva a vznikajú tak aj v bežnom živote ideologické konflikty. Medzi také zaradujeme aj zamieňanie si pojmov *fundamentalizmu* a *fanatizmu*, pričom nám sú známe jasne definované hranice a rozdielnosť týchto pojmov nasledovne: fundamentalizmus sa zameriava výlučne na otázky pravdy, ktorú sám obhajuje a odôvodňuje, jediným cieľom fanatizmu je presadenie vlastnej pravdy a to bez ohľadu na prostriedky a následky svojho konania. (Děd, 2011) *Islamský fundamentalizmus* hlása ako svoju najväčšiu snahu striktný návrat k rannému islamu, ako aj k jeho praktikám zasahujúcim každý jeden aspekt života jednotlivca v danej krajine. Islam a Korán učia o tom ako sa správať v rodine, v manželstve, v spoločnosti, avšak úzko späté s islamom je aj veľmi prísne islamské právo, nazývané *šaría*. Tá sa v moslimskom náboženstve stará o dodržiavanie všetkých vyššie spomínaných aparátov a definovať ju môžeme jednoducho ako Bohom zjavené a univerzálne platné pravidlá ľudského správania, pre moslimov aj nemoslimov. (Lunde, 2002)

Pôvodným vodcom islamských fundamentalistov, ktoré vzniklo v 20. storočí, sa nepáčila najmä mravná skazenosť, dešpekt k islamskej viere a nové, často krát nepresné a teda zneužívané interpretácie tohto učenia, všetko spôsobené celosvetovým fenoménom modernizácie. Prvotným cieľom týchto fundamentalistov bolo mravne poučiť a správne vychovať moslimskú mládež. Medzi ďalšie znaky, resp. snahy islamských fundamentalistov patrí tak ako v každom náboženstve, absolútna neomylnosť a pravosť posvätných textov ich učenia. Základným problémom však je, že pri Koráne neexistuje zjednotený výklad textu - teda vzniká

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

otvorený priestor pre rôzne nepresné interpretácie. Z toho vychádza podstata problému a ďalší znak islamského fundamentalizmu - selektívnosť, a to hlavne pri výbere pasáží z Koránu. Tie pre ospravedlnenie svojho konania zámerne interpretujú spôsobom sebe vlastným. Dnešní islamskí fundamentalisti taktiež zdieľajú pôvodné „edukatívne“ myšlienky - podľa nich náboženstvo v dnešnom svete stráca svoju moc a postavenie v spoločnosti, a to v dôsledku procesov s cieľom úplnej desakralizácie spoločnosti. (Mendel, 2000)

Ako sme už vyššie spomenuli, politický islam je stupňom angažovanosti islamu do politiky, so svojimi vopred danými cieľmi. Vyššou špecifikáciou je politický islamský fundamentalizmus – ten podľa odbornej definície stavia svoju realizáciu na vytvorení štátu, prostredníctvom ktorého sa snaží o dosiahnutie primátu náboženstva nad politikou. Hlavnou úlohou islamského teokratického štátu je zjednocovanie islamskej spoločnosti pod vedením silnej a charismatickej osobnosti. Práve funkcia lídra v sebe zosobňuje váhu a silu náboženstva a mala by sa odvíjať od postavenia a slávy zašlých kalifov. Odčlenenie racionálneho a duchovného fundamentalizmu od aktívneho politického nám otvára možnosti pre záverečnú konštatáciu. Kým racionálny vo svojej podstate tkvie na aplikácii humánosti, tolerance a snahe vyvarovať sa extrémnemu konaniu, jeho protipól aktívneho dynamického a využívajúceho všetky dostupné zdroje sa orientuje na zneužívanie náboženstva pre dosahovanie cieľov skupiny či jednotlivca, čo má na toto konanie v konečnom dôsledku často negatívny vplyv.

Oddelenie cirkvi od spoločnosti

Jedným z parciálnych cieľom nášho výskumu je zistiť odpoveď na otázku či je oddelenie cirkvi od spoločnosti v islame, respektíve moslimských krajinách možné. Aby sme mohli danú výskumnú otázku zodpovedať, nie je možné z oblasti nášho záujmu vynechať kultúrne, sociologické, antropologické, no najmä historické hľadisko a dejinné súvislosti tvoriace pevné piliere jednotlivých kultúr a náboženstiev. *Islamskí apologéti* – obrancovia viery – sú pevne presvedčení, že zatiaľ čo Boh má svoje práva vzhľadom ku človeku, človek má voči Bohu iba povinnosti. Človek sa musí podriaďovať Božej vôli a zodpovedne plniť päť pilierov islamu, zatiaľ čo Boh voči človeku žiadne povinnosti nemá. Následne ale západniari vychádzajúci z osvieteneckého učenia, zvyknutý na oddelenie cirkvi od štátu, má podľa ich názoru ťažkosti v chápaní faktu, že nejaká krajina dokáže plne odvodzovať svoje štandardy pre politický, sociálny život a všetky verejné a súkromné záležitosti „len“ z náboženských noriem. Už dávno pred vznikom islamského náboženstva, v Starom zákone existovalo určité oddelenie autority medzi kráľom a veľkňazom – v islame tomu bolo práve naopak

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

pretože Mohamed zlúčil vo vlastnej osobe oba aspekty, bol politickým aj náboženským vodcom prvej islamskej komunity. Jeho bezprostredným nasledovníkom, kalifom, prislúchali taktiež obe tieto funkcie. Na základe uvedeného teda môžeme tvrdiť, že rovnako ťažko ako my v západnej kultúre chápeme islamský model zjednotenia politického a náboženského života a správy krajiny, tak zložito pochopiteľnou je západná odluka cirkvi od štátu pre moslimov.

Spoločné základy a rozdielny vývoj náboženstiev

Za jeden zo základných rozdielov medzi islamom a kresťanstvom či judaizmom, ktorý vo svojej podstate nepotrebuje získavať nových veriacich, považujeme rozdielny historický vývoj ich písma, resp. pôvodných náboženských doktrín. Najzákladnejším prameňom a slovom Božím je pre moslimov Korán, ktorý sa prostredníctvom archanjela Gabriela zjavil Mohamedovi. Islam je na časovej osi svetových náboženstiev z hľadiska svojho historického vývoja posledným, Korán je posledným dokonalým zvestovaním a Mohamed je posledným prorokom. Korán dopĺňa a v očiach moslimov zároveň aj nahrádza prvé dve historicky staršie písma – Bibliu a Tóru, špecifická je teda reakcia islamu na už existujúce pramene viery – moslimovia ich prijímajú, pretože tiež pochádzajú od Boha. Pasáže v Koráne spomínajú a odkazujú na prorokov známych zo Starého zákona, patriarchov náboženstiev, novozákonného Ježiša, všetky známe postavy od Adama, Evy, Kaina a Ábela, cez Abraháma, Mojžiša, Izáka, Izmaela, Jozefa a Dávida, až po Šalamúna. Nie je teda možné popierať, že všetky tri náboženstvá majú spoločnú podstatu. Zásadný rozdiel medzi Koránom a inými písmami je ten, že Korán nie je o Bohu, ale je slovom skutočného Boha. Preto žiť podľa Koránu znamená pre moslimov počúvať a šíriť Božiu vôľu. (Lunde, 2002)

„Islam spolu s dvoma staršími systémami býva radený k abrahámovským náboženstvám, pretože vo všetkých troch hrá rolu postava praotca Abraháma, chápaného ako telesného predchodcu alebo tiež ako raného svedka viery v jediného Boha. Judaizmus, kresťanstvo a islam sú monoteistické a prorocké náboženstvá. Moslimovia (napriek občas vyslovovaným námitkám) veria v rovnakého Boha ako obe staršie náboženstvá. Arabské slovo Alláh, používané tiež arabskými kresťanmi, je príbuzné hebrejskému Eloah, ktoré sa buď v tejto podobe alebo v množnom čísle Elohim, avšak v spojení so slovesom v jednotnom čísle) vyskytuje v Starom zákone. Moslimovia veria, že Adam, Abrahám, Mojžiš, ďalší proroci a Ježiš hovorili o tom istom Bohu ako Mohamed.“ (Štampach, 2006, s. 13)

Ďalším rozdielnym prvkom spomínaných náboženstiev je ich misijný charakter. Medzi misijné náboženstvá zaradujeme kresťanstvo a islam,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

judaizmus je v tomto prípade ich opozitom. „Ja ako kresťan považujem kresťanstvo za „dobrú zvest“ (grécky evanjelium) teda ako novú, ďalšiu a pravdivú dimenziu ako nahliadať na realitu sveta. Takže keď sa nekresťan stane kresťanom, moje srdce zaplesá. Považujem to za obohatenie onoho človeka. V tomto zmysle áno, „islam usiluje o svetovládu“, teda o privedenie všetkých ľudí k islamu, k tomu, aby sa stali moslimami. ” (Joch, 2016, s. 153) Tak odpovedal R. Joch v knihe Stíny minaretů na jednu z otázok¹ tematickej osnovy diela s podtitulom *Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik*. Tzv. *taqíju* má moslim právo praktizovať hlavne ak mu hrozí perzekúcia, oproti čomu sa nám v danom momente môžu zdať kresťanské praktiky niekoľkokrát násilnejšie, keďže v kresťanskom svete a dejinách sa svedectvá a mučenícka smrť priam glorifikujú a dotyčného kvalifikujú k svätosti a zaisťujú mu večný život v sláve. Iný autor, ktorý sa v tejto publikácii tiež vyjadril k rovnakej otázke, píše vo svojom príspevku o zvestovaní evanjelia v reálnejšom svetle. Kresťania majú s misiami naozaj bohatú tradíciu, pričom ich snaha začala u Židov a neskôr celkom úspešne u pohanov, ktorých potomkami sme z geopolitického a historického hľadiska aj my. V kresťanských dejinách si spomíname na niekoľko násilných, či priam krvavých momentov násilného obracania na vieru. Čo sa týka pôvodnej otázky – vzťahu a opodstatnenia *taqíje* v islame, jednoznačne môžeme konštatovať, že „radikálni islamisti usilujúci o svetovládu používajú všetky prostriedky, vrátane lži...ťažko to ale môžeme prehlasovať o islame ako o náboženskom systéme.“ (Hanuš, 2016, s. 109)

ZÁVER

Islamské náboženstvo nepozná kresťanské rozlíšenie svetskej a cirkevnej moci, k čomu sme v našom príspevku uviedli hneď niekoľko dôvodov. Ako hlavný by sme mohli označiť skutočnosť, že islam nepozná ani len inštitúcie cirkvi, jeho duchovní nie sú súčasťou žiadnej formálnej inštitúcie, ako je to u ich kresťanských ekvivalentov. Toto náboženstvo s miliardou veriacich skutočne nemá žiadne kňazstvo. Neoddeľuje oficiálne cirkev od spoločnosti,

¹ Úplné znenie tvrdenia Čechov, na ktoré autor v príspevku reagoval: Moslim musí šíriť svoje náboženstvo medzi nemoslimov. Islam totiž „usiluje o svetovládu, čomu sa podriaďujú aj prostriedky, mimo iné aj klamanie neveriacim pre dosiahnutie prospechu (tzv. *taqíja*)“. Zostavovatelia kolektívnej monografie pripravili sedem okruhov či tvrdení o islame alebo moslimoch objavujúcich sa na českých internetových diskusných fórach, mediálnych debatných kluboch, panelových diskusiách a pod. a autori príspevkov si z nich mohli vybrať hneď niekoľko, na ktoré reagovali. Vznikla tak unikátna publikácia zoskupujúca na jednom mieste rôzne názory rozličných odborníkov žijúcich v Českej republike, prinášajúc skutočnú pluralitu názorov na témy akými sú napríklad dobrý a zlý islam, násilie v islame, islamofóbia, zlučiteľnosť islamu so západnými hodnotami, vlastné pravidlá moslimov, obete islamu či stereotypy, kliše a hoaxy. (Beránek a kol., 2016)

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

rovnako ako neoddeľuje cirkev od štátu a na rozdiel od iných civilizácií, o ktorých sa to tvrdí, nemá islam v náboženskom ani politickom dvore žiadne exemplárne centrum, ktoré by vytyčovalo človeka nejaký ideál. Preto je pre našu oblasť záujmu islam náboženstvom jedinečným a napriek množstvu vedeckých štúdií neprebádaným, no najmä stále horšie mediálne vnímaným javom. Jedným z cieľov nášho výskumu preto aj do budúcnosti ostávajú verejné polemiky a rôznorodé názory spoločnosti na moslimov a ich vieru, overovanie tvrdení spojených s negatívnou medializáciou islamu a v závere môžeme už len konštatovať fakt, že politicky radikálni islamisti poškodzujú viac samotných moslimov, ako západnú či akúkoľvek inú kultúru.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALMOND, G.A. – APPLEBY, R.S. – SIVAN, E. *Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms around the World (The Fundamentalism Project)*. Chicago: University of Chicago Press, 2003, 296 s. ISBN 978-0-2260-1498-2.

ANTOUN, R. T. 2008. *Understanding fundamentalism: Christian, Islamic and Jewish movements*, 2nd edition. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008, 191 s. ISBN 978-0-7425-6209-7.

BERÁNEK, O. – OSTRÁNSKÝ, B. (eds.). 2016. *Stíny minaretů. Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik*. Vydání první. Praha: Academia, 2016. 272 s. ISBN 978-80-200-2630-9.

DĚD, M. 2011. *Náboženský fundamentalismus*. Praha: Professional Publishing, Central European Education Institute, 2011, 95 s. ISBN 978-80-89581-00-9.

DRÁPAL, D. 2016. *Mají všechna náboženství stejnou hodnotu?* In: *Stíny minaretů. Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik*. Vydání první. Praha: Academia, 2016. 272 s. ISBN 978-80-200-2630-9.

HANUŠ, J. 2016. *Mediální přestřelky mezi radikály?* In: *Stíny minaretů. Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik*. Vydání první. Praha: Academia, 2016. 272 s. ISBN 978-80-200-2630-9.

HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. 3. vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2008, 537 s. ISBN 80-738-0115-1.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- JOCH, R. 2016. *Můj pohled na islám a muslimy*. In: Stíny minaretů. Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik. Vydání první. Praha: Academia, 2016. 272 s. ISBN 978-80-200-2630-9.
- LIBICHER, M. 2016. *Jak nekritizovat islám*. In: Stíny minaretů. Islám a muslimové jako předmět českých veřejných polemik. Vydání první. Praha: Academia, 2016. 272 s. ISBN 978-80-200-2630-9.
- LUNDE, P. 2002. *Islám : Viera – kultúra – dejiny*. London: Dorling Kindersley Limited, 2002, 192 s. ISBN 80-551-0723-8.
- MENDEL, M. 2000. *Náboženství v boji o Palestinu*. Praha: Atlantis, 2000, 248 s. ISBN 80-710-8189-2.
- ŠTAMPACH, I.O. 2006. *Islám a evropská kultura*. In: *Dingir, religionistický časopis o současné náboženské scéně*. Vol. 106, No. 1, 2006. [online], [cit. 1/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://dingir.cz/archiv/Dingir106.pdf>>.
- ZARABOZO, J.A.M. 2001. *He Came to Teach You Your Religion: The Hadith of the Angel Gabriel Explaining the Foundations of Islam, Imaan and Ihsaan*. Hijri: Al-Basheer Publications & Translations, 2001, 249 s. ISBN 978-18-91540-01-1.

VÝSLEDKY VOLIEB DO SPOLKOVÉHO SNEMU 2017 A ICH DOPAD NA POLITICKÝ SYSTÉM NEMECKA

Barbora Kollárová¹

Abstract

The year 2017 brought in Germany significant changes on the political scene, strengthening of populists and voices calling after a radical solutions, but also continuing of the present government, and though another electoral win of the chancellor Angela Merkel. Election to the Bundestag in September showed the course of the Germany again. Fundamental influence on the election had the managing of migration, internal security situation and also the development on the international scene. A global topic of the migration crisis has fully hit German electoral campaign and significantly influence the election, outcome of which was entry of right-wing and extremist-oriented political subject into the German parliament. Despite the hard criticism directed towards the chancellor because of the issues caused by migration and because of radicalization of the Muslims in Germany, her political party (CDU) was doing sovereignly the best. All experts agree, that these elections were generally the most important elections of the year worldwide. At the same time it was one of the most complex election in the German history. The aim of the paper is to offer a complex analysis of election and their outcomes as well as the consequences for the German political system.

KEY WORDS: Germany, elections, Bundestag, political parties, partisan system

ÚVOD

Voľby do nemeckého Spolkového snemu sú považované v celej Európe za veľmi dôležitú udalosť. Avšak tento rok so sebou priniesli niekoľko noviniek, ktoré pre nemecký politický systém neboli typické. Prvýkrát sa v povojnových dejinách dostáva do Bundestagu pravicovo orientovaná strana vykazujúca extrémistické náznaky, prvýkrát mala vzniknúť tzv. „Jamajská“ koalícia, prvýkrát hrozí vznik tzv. menšinovej vlády v Nemecku a prvýkrát sa dostalo Nemecko do tak veľkej povolebnej krízy, akej ešte od svojho vzniku nečelilo. Ani desať týždňov po parlamentných voľbách sa v Nemecku nesformovali základy budúcej vlády krajiny. Patovú situáciu, ktorá vznikla po páde sondážnych rokovaní pôvodne zamýšľaných ako „predohra“ rozhovorov o vzniku budúcej tzv. jamajskej koalície strán únie CDU/CSU, liberálov z FDP a zelených koncom novembra otvára priestor pre úvahy, čo ďalej s Nemeckom a aký to bude mať dopad na jeho politický systém. Táto nestabilita nie je v žiadnom prípade charakteristická pre nemecký politický systém. Neschopnosť zostaviť vládu by mohlo stať kancelárku A. Merkelovú dokonca post na čele vlády aj samotnej strany.

¹ Mgr. Barbora Kollárová, Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Katedra politológie, barbora.kollarova@umb.sk

1 FENOMÉN VOLIEB DO NEMECKÉHO BUNDESTAGU

Nemecký volebný systém prešiel v priebehu svojej existencie významnými zmenami. Najmä po skončení druhej svetovej vojny sa jeho podoba stala objektom rozsiahlych diskusií. Predovšetkým mal odrážať negatívne skúsenosti s pomerným volebným systémom uplatňovaným v medzivojnovnej Weimarskej republike. V povojnovej Spolkovej republike Nemecko sa konali prvé voľby do Spolkového snemu (Bundestagu) v roku 1949 na základe volebného systému, ktorý 60% hlasov rozdeľoval na základe FPTP (First-past-the-post – systém relatívnej väčšiny) a zvyšok pomocou uzavretých listín. Pri druhých voľbách už bol pomer v rozdeľovaní mandátov na základe FPTP a kandidátskych listín rovnomerný a volič získal druhý hlas. Tento systém zostal s určitými úpravami platný dodnes a je označovaný ako personalizovaný proporčný systém. (Chytilík, 2009)

Od poslednej veľkej zmeny volebného zákona pozostáva nemecký Spolkový snem z 598 poslaneckých mandátov (minimálna hranica, teda bez presahujúcich a vyrovnávajúcich mandátov), pričom polovica mandátov (299) je prerozdeľovaná v jednomandátových volebných obvodoch podľa väčšinového systému a druhá polovica vo viacmandátových volebných obvodoch prostredníctvom pomerného systému. Tento mechanizmus mal spájať výhody oboch systémov, vďaka čomu by došlo k vytvoreniu stabilnej vlády a zároveň by odrážal nepresnejšie vôľu voličov. Z dôvodu jeho proporčných výsledkov bol dlhú dobu radený k proporčným volebným systémom. Môžeme teda konštatovať, že volebný systém do nemeckého Spolkového snemu je akosi kombináciou väčšinového a pomerného volebného systému, v ktorom disponuje nemecký volič dvoma hlasmi.

Prvý hlas (Kandidatenstimme alebo Erste Stimme) dáva volič kandidátovi (teda konkrétnej politickej osobnosti) v jednom z 299 jednomandátových obvodov a mandát (Direktmandat) získa ten, kto dosiahne relatívnu väčšinu hlasov. Druhý hlas (Zweite Stimme) následne prideliť volič konkrétnej politickej strane na základe proporčného systému vo viacmandátovom volebnom obvode, ktorý odpovedá jednotlivým spolkovým krajinám. Kandidátska listina je prísne viazaná (Landesliste). Kandidát má navyše možnosť kandidovať na oboch kandidátkach. Pokiaľ získa mandát na základe prvého hlasu, je vyškrtnutý z kandidátskej listiny a na jeho miesto sa posúva kandidát zapísaný za ním. (Korte, 2003)

Po pridelení mandátov na základe prvých hlasov sú rozdelené mandáty druhého hlasu tak, že sa mandáty prideliť podľa rozdielu medzi percentuálnym nárokom z proporčnej časti a počtom získaných priamych mandátov. Ak nastane situácia, že počet kresiel získaných na základe prvého hlasu prevyšuje celkový proporčný nárok, sú tieto mandáty

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ponechane strane. Tieto tzv. presahujúce mandáty (Überhangsmandate) zvyšujú celkový počet kresiel v Sneme. V posledných voľbách v roku 2013 sa zaviedol nový prvok do volebného systému, ktorým je tzv. vyrovnávajúci mandát (Ausgleichsmandat). Jeho cieľom je vyrovnávať nepomer presahujúcich mandátov. Aby sa strany mohli zúčastniť prerozdelenia mandátov, musia prekročiť tzv. volebné kvórum (Sperkklausel). Táto podmienka je splnená v prípade, ak:

- politická strana získa aspoň 3 priame mandáty na základe prvých hlasov
- získa minimálne 5% platných druhých hlasov pre kandidátne listiny v rámci celého územia SRN
- Výnimkou sú strany zastupujúce národnostné menšiny, na ktoré sa táto obmedzujúca klauzula nevzťahuje (Bundeswahlgesetz, 1956)

Môžeme konštatovať, že nemecký volebný systém je využívaný s niekoľkými významnými zmenami v 60. a 90. rokoch dodnes a stal sa zdrojom inšpirácií pre volebné reformy nielen v postkomunistických krajinách, ktoré po roku 1989 začali budovať demokratický štát, ale aj pre mnohé konsolidované demokratické štáty ako napríklad Nový Zéland a pod. V dobe svojho vzniku nebol unikátny len z hľadiska použitého mechanizmu, ale aj z hľadiska spôsobu jeho vzniku.

2 ANALÝZA VOLIEB DO BUNDESTAGU

Spolkové voľby do 19. Bundestagu sa uskutočnili 24. septembra 2017. Krajské voľby, ktoré sa uskutočnili v tom istom roku, sa preto považujú za určitý ukazovateľ stavu a tendencií vývoja predvolebnej politickej atmosféry. Voľby v jednotlivých spolkových krajinách majú svoje zvláštnosti a nemožno ich automaticky považovať za jediný ukazovateľ celonemeckých trendov. Stále cítiť rozdielne názory i nálady medzi „starou“ NSR a bývalou NDR. Avšak trendy, ktoré prevládajú v „starej“ NSR, kde je zhruba štyrikrát viac obyvateľstva ako v bývalej NDR, sú pred voľbami významnejšie.

Po viac ako polročnej prestávke sa krajské voľby v tomto roku uskutočnili 26. marca v najmenšej spolkovej krajine, v Sársku, s necelým miliónom obyvateľov. Nasledovali voľby v Šlezvicku-Holštajnsku (najsevernejšej spolkovej krajine, ktorá patrí k tým menším, má o niečo viac ako 2,850 mil. obyvateľov) 7. mája a o týždeň na to (14. mája) boli voľby v najľudnatejšej spolkovej krajine, v Severnom Porýní-Vestfálsku s takmer 18 miliónmi obyvateľov, čo je viac ako vo všetkých krajinách bez Berlína na území bývalej NDR. (Škvrnda, 2017)

V Sársku voľby nepriniesli prekvapenie. Podľa očakávania zvíťazila s prevahou Kresťansko-demokratická únia (CDU), ktorá získala v 51-

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

členom Landeparlamente 24 kresiel, Sociálnodemokratická strana Nemecka (SPD) získala 17 kresiel, Ľavica (Die Linke) 7 a Alternatíva pre Nemecko (AfD) 3 poslancov. Zloženie snemu sa zmenilo, keď sa oslabil Ľavica a vypadli Zelení (Bündnis90/Die Grünen) a Piráti, ktorí v ňom boli po voľbách v roku 2012. Novou stranou v Landtagu je AfD, ktorá pokračuje vo svojich úspechoch a v každej spolkovej krajine, kde kandidovala (a všade prvýkrát), získala dostatočný počet hlasov, aby prekročila kvórum. Na základe volieb bola vytvorená (pokračuje) vláda veľkej koalície CDU-SPD na čele s A. Kramp-Karrenbauerovou. (Škvrnda, 2017)

V Šlezvicku-Holštajnsku zvíťazila tiež s náskokom CDU, ktorá má zo 73 miest v parlamente 25 kresiel. Do parlamentu sa dostali ešte SPD s 21, Zelení s 10, FDP s 9 a AfD s 5 poslancami. Traja poslanci sú ešte za Juhošlezvický zväz voličov – SSW (ktorý zastupuje záujmy voličov dánskej a frízkej národnosti a na základe Bonnsko-kodanského vyhlásenia z roku 1995 nemusí dosiahnuť 5% kvórum). Výsledky týchto volieb sa považujú za neúspech SPD a v širšom kontexte aj Ľavice, lebo Die Linke si síce mierne polepšila, ale nepodarilo sa jej vrátiť do snemu, v ktorom bola v roku 2009. (Škvrnda, 2017) Na základe volieb bola vytvorená tzv. „Jamajka“ koalícia pozostávajúca z CDU, Zelených a FDP na čele s D. Güntherom.

V Severnom Porýní-Vestfálsku zvíťazila tiež CDU, ktorá má 199-členom v parlamente 72 poslancov. SPD získala 69, FDP 28, AfD 16 a Zelení 14 kresiel. Tieto výsledky sa hodnotia ako veľká porážka SPD (v krajine dosiahla najhoršie výsledky za celý čas svojej existencie) a vznikajú otázky, či „efekt Schulza“ (kandidáta na post budúceho kancelára) dokáže prilákať voličov pre SPD, lebo v tohtoročných voľbách do krajinských parlamentov ani v jednej spolkovej krajine nedosiahol úspech. Tesne pod kvórum zostala Die Linke a ani tu sa jej nepodaril návrat do snemu, v ktorom bola v roku 2009. Pokračovalo úspešné ťaženie AfD, ktorá v tejto spolkovej krajine získala najvyšší počet hlasov zo všetkých troch tohtoročných volieb. (Škvrnda, 2017) Na základe volieb bola podpísaná koalíčná zmluva medzi CDU a FDP.

Nakoľko boli tieto tri kľúčové voľby silným ukazovateľom vývoja celofederálnych parlamentných volieb, môžeme v krajinských voľbách identifikovať niekoľko tendencií. Prvou tendenciou bol rast sily CDU, ktorá si vo všetkých troch krajinských voľbách polepšila a všade zvíťazila. Napriek rôznym prejavom nespokojnosti s politikou A. Merkelovej treba konštatovať, že CDU nabrala pred parlamentnými voľbami na sile. Druhú tendenciu predstavoval úpadok SPD, ktorá všade stratila a prišla o kreslo premiéra krajinskej vlády v najľudnatejšom Severnom Porýní-Vestfálsku aj v Šlezvicku-Holštajnsku. Tretou tendenciou sa stal vzostup AfD vo všetkých tohtoročných krajinských voľbách, pričom v celonemeckých prieskumoch mala spravidla ešte vyššie preferencie. Štvrtou tendenciou bolo kolísanie

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

voličov v podpore dvoch ďalších tradičných strán nemeckej politickej scény – FDP a Zelených. Zelení stratili vo všetkých troch voľbách a ich podpora klesala aj inde. FDP naopak si vo všetkých troch voľbách polepšila a väčšinou posilňovala aj v celonemeckom rozmere. Piatou identifikovanou tendenciou bolo oslabenie radikálnej ľavice. Die Linke stratila v Sársku a nedostala sa do dvoch ďalších krajinských parlamentov, v ktorých vo voľbách v roku 2009 bola zastúpená.

Kľúčovými kandidátmi na post spolkového kancelára boli súčasne úradujúca kancelárka A. Merkelová, ktorú nominovala CDU v decembri minulého roku i CSU vo februári a M. Schulz, ktorého nominovala SPD v januári tohto roku. A. Merkelová sa po dlhých rokoch politickej kariéry stala kancelárkou po voľbách v roku 2005. Po tohtoročnom víťazstve to bude zrejme jej štvrté vládne obdobie na poste kancelára SRN, čím by mohla konkurovať 16-ročnej vláde H. Kohla. Avšak nakoľko prebiehajú momentálne náročné koalíčné rokovanie, nie je vylúčená možnosť predčasným parlamentných volieb. Súčasná kancelárka sa stala v roku 2005 prvou ženou v Nemecku, ktorá bola zvolená do pozície spolkového kancelára a zároveň prvým kancelárom od zjednotenia Nemecka v roku 1990, ktorý pochádzal z bývalej NDR. (Langguth, 2005) Finančná kríza EÚ a predovšetkým súčasná migračná kríza (s ňou spojený terorizmus) sa stala dôvodom jej ostrej kritiky a straty voličských hlasov. Ako však voľby ukázali, tak A. Merkelová si napriek silnej kritike pri riešení migračnej krízy dokázala získať dôveru občanov a dokázala obstať v tejto náročnej skúške. Na druhej strane však CDU dosiahla v posledných voľbách svoj najhorší výsledok. Pod tento výsledok sa podpísala práve migračná kríza, pretože 10%, ktoré CDU stratila, prešli k strane AfD.

M. Schulz ako druhý kandidát pôsobil 23 rokov v európskych štruktúrach. Ako poslanec Európskeho parlamentu (od r. 1994) zastupoval SPD a od roku 2004 bol predsedom socialistov v Európskom parlamente. V rokoch 2012-2017 pôsobil ako predseda Európskeho parlamentu. M. Schulz sa v mnohých témach zhodoval s A. Merkelovou. Z toho dôvodu volič nemal jasnú predstavu o tom, aký je rozdiel medzi CDU a SPD, čoho dôkazom bol aj predvolebný TV-duel, nazývaný tento rok skôr ako „TV-duet“. Ich názory sa rozchádzali až v otázke európskej politiky. Podľa M. Schulza boli voľby do nemeckého spolkového snemu zároveň voľbami „európskymi“, pretože v dnešnej dobe sa politické problémy budúcnosti nedajú riešiť výlučne na národnej úrovni. Podobný názor síce vyjadrila i A. Merkelová, ale z jej konania je častokrát zo strany kritikov vidieť, že stále zastupuje hlavne vnútrostranícke záujmy. (Rerich, 2017) To sa nakoniec ukázalo aj počas sporu s Medzinárodným menovým fondom v kontexte úverového programu pro Grécko. V otázke migrácie zastával M. Schulz veľmi prísne stanovisko. Ak by vyhral blížiac sa parlamentné voľby a stal by sa kancelárom

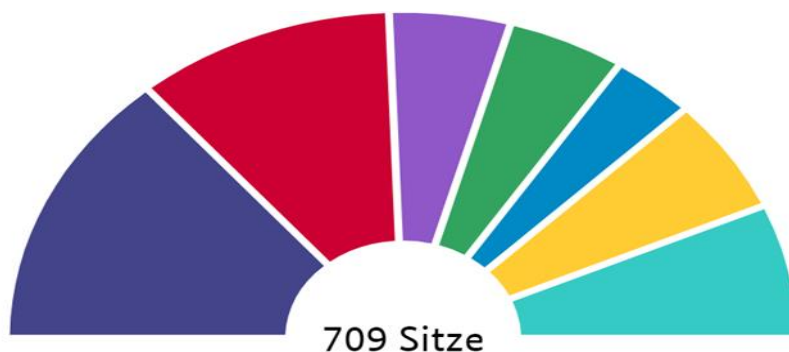
Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Nemecka, tak by tvrdo presadzoval sankcie voči krajinám, ktoré odmietajú prijať imigrantov. Vo svojich úvahách šiel dokonca ešte ďalej a tvrdil, že krajinám, ktoré nebudú prijímať imigrantov, treba zrušiť eurofondy.

Víťazom parlamentných volieb sa stala Kresťanskodemokratická únia (CDU) a jej sesterská strana, bavorská Kresťanskosociálna únia (CSU), ktoré spolu získali 33% hlasov, čo je o 8,5% menej v porovnaní s predošlými voľbami z roku 2013. Ako sme uviedli už vyššie, ide o najhorší výsledok CDU v povojnových dejinách (ak nerátame úplne prvé voľby v Nemecku v roku 1949, pretože v tom čase ešte nebola stanovená 5% hranica pre vstup do Bundestagu). Na druhom mieste skončila Sociálnodemokratická strana Nemecka (SPD) so ziskom 20,5% hlasov. Strana M. Schulza prišla oproti voľbám v roku 2013 o 5,2%, čím tiež zaznamenala svoj historicky najhorší výsledok vo voľbách do Spolkového snemu. Tretou najsilnejšou stranou sa stala pravicovopopulistická Alternatíva pre Nemecko (AfD), ktorá dostala až 12,6% a po prvý raz tak vstúpila do Bundestagu. Slobodná demokratická strana (FDP) sa po štvorročnej prestávke do Spolkového snemu vrátila s výborným ziskom 10,7% hlasov. V Bundestagu majú svoje zastúpenie ešte strana Ľavica (9,2%) a Zelení (8,9%). (Der Bundeswahlleiter, Ergebnisse, 2017)

Účasť na voľbách dosiahla 76,2%, oproti predchádzajúcim voľbám mierne stúpila (2013: 71,5%). (Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen..., 2017) V Spolkovom sneme tak zasadne v novom volebnom období celkovo 709 poslancov, čo je historicky najvyšší počet poslancov. Ich počet sa po každých voľbách mení vzhľadom na nemecký volebný systém, ktorý sme objasnili na začiatku príspevku. Rozdelenie kresiel v sneme znázorňuje aj nasledujúci graf: (CDU/CSU 246 mandátov, SPD 153, AfD 94, FDP 80, Ľavica 69 a Zelení 67 kresiel).

Obrázok 1: Rozdelenie kresiel v Spolkovom sneme



Zdroj: Der Bundeswahlleiter, Ergebnisse, 2017

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

A. Merkelová ako víťaz volieb bola poverená zostavovaním vlády. Sociálni demokrati po historickej prehre avizovali hneď po voľbách odchod do opozície, kde by sa mala strana „zotaviť“ a pozbierať, na druhej strane prevziať zodpovednosť ako lídra opozície za ochranu demokracie proti pravicovo radikálnej až extrémistickej AfD. Na základe nedostatočných kresiel bolo jedinou možnosťou CDU prizvať na koalíčné rokovania strany FDP a Zelených. Táto „Jamajka“ koalícia by tak bola vládny experimentom v nemeckých dejinách.

3 POVOLEBNÁ KRÍZA A KONZEKVENCIE PRE NEMECKÝ POLITICKÝ SYSTÉM

A. Merkelovej sa doposiaľ nepodarilo zostaviť novú koalíciu. Zostaviť „jamajskú“ vládu by si vyžadovalo mnoho kompromisov a mnoho ústupkov zo strany všetkých štyroch aktérov. V tomto prípade musíme aj CSU vnímať ako samostatnú stranu, pretože aj medzi CDU a CSU boli veľké názorové rozdielnosti na určité témy. Najproblematickejšou otázkou bola horná hranica pre utečencov. Konzervatívni spojenci CDU/CSU však odstránili v posledných dňoch jednu prekážku pre vytvorenie novej koalície. Po niekoľkoročných nezhodách dospeli k vzájomnej zhode ohľadne obmedzenia príst'ahovalecťva.

Tzv. sondážne rokovania (neformálne predrokovania) o novej nemeckej vláde však koncom novembra zlyhali, keď sa strana FDP rozhodla ukončiť predbežné rokovania. Dôvodom „nedohody“ boli predovšetkým utečenecká politika, ekológia a energetická politika. Líder FDP, Ch. Lindner, stiahnutie z týchto rokovaní zdôvodnil tým, že strana nechce robiť ústupky, pokiaľ ide o jej zásady, strany nenašli spoločnú predstavu o modernizácii krajiny a ani dostatočnú vzájomnú dôveru. Podľa jeho názoru je lepšie nevládnuť ako vládnuť falošne.

Problémom sú jednoznačne rozdiely v otázkach migrácie. CDU odmieta ustúpiť zo svojej politiky otvorených dverí (Willkommenskultur). Je proti stanoveniu hornej hranice udelených azylov, zároveň chce však presadiť rozšírenie zoznamu tzv. bezpečných krajín, ktorých obyvatelia by stratili právo na udelenie azylu. CDU taktiež v rámci programu sľubuje efektívnejšie vracanie neúspešných žiadateľov. U Zelených sa pohľad na migračnú politiku líši len v niektorých oblastiach, ktoré však mohli byť pri koalíčných rokovaniach kľúčové. Zelení napr. úplne odmietajú deportácie do krízových oblastí a akékoľvek sprísnenie azylovej politiky. Naopak presadzujú, aby úspešní žiadatelia o azyl mohli do Nemecka priviesť aj svoje rodiny. Zároveň by azylanti mohli mať dva aj viac cestovných pasov. FDP taktiež odmieta hornú hranicu pre prijímanie utečencov, avšak utečenci z oblastí vojenských konfliktov by mali v Nemecku zostať len do tej doby,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

kým sa neskončia v ich vlasti tieto boje. Taktiež podporujú deportácie tých, ktorí nemajú nárok na azyl. (Wahlprogramme im Vergleich, 2017)

Lepší situácia nebola ani v otázkach životného prostredia. Zelení požadujú ukončenie využívania uhlia do roka 2030, trvajú na odbúravaní spaľovacích motorov a kladú doraz na elektromobily. CDU/CSU presný dátum ukončenia využívania uhlia nikdy neuviedla, FDP naopak vo svojom programe uvádza, že koniec fosílnych palív nie je otázkou blízkej budúcnosti. (Wahlprogramme im Vergleich, 2017)

Ďalšou spornou otázkou bola aj napríklad oblasť európskej politiky. FDP má pochybnosti o snahách francúzskeho prezidenta E. Macrona o hlbšej integrácii eurozóny. A. Merkelová s jeho plánmi, naopak, sympatizuje. Ak chce Nemecko realizovať silnú politiku smerom navonok aj dovnútra, jednoznačne musí mať taketo kľúčové témy zjednotené. Veľmi citlivou témou by bolo aj obsadzovanie jednotlivých ministerstiev. Najväčší boj by vznikol o ministerstvo financií, ktoré aktuálne drží CDU. Slobodní demokrati však naznačili, že kľúčové ministerstvo by radi radili oni. Otázne by bolo ministerstvo zahraničných vecí, hospodárstva a vnútra.

Parlamentné voľby okrem tejto vládnej krízy prinášajú aj nóvum z hľadiska analýzy stranického systému. Pre Nemecko bol od vzniku SRN po rok 1983 typický tzv. systém dva a pol strany, kedy v systéme figurovali dve najsilnejšie strany (CDU a SPD) a strana FDP dopomáhala jednej z nich zostaviť vládu. Vďaka svojmu vysokému koalíčnému potenciálu si vybuodovala imidž tretej relevantnej strany. Po vstupe novej strany Zelených do snemu sa po tridsiatych rokoch modifikoval stranický systém a začal vykazovať až do roku 2005 znaky bipartitného systému dvoch blokov, kde jeden blok reprezentoval tandem CDU/CSU s FDP a druhý SPD so Zelenými. Po vstupe Ľavice (v tom čase ešte PDS) do snemu sa po roku 2005 transformuje nemecký stranický systém na tzv. fluidný systém piatich strán (podľa K. von Beyma), čo je v ponímaní G. Sartoriho kategória umierneného multipartizmu. Avšak vstup strany AfD otvára priestor pre nové úvahy, ktoré smerujú k otázke polarizácie systému, kedy sa nám na ľavo-pravej osi alokuje táto strana bližšie k pravému kraju. Tieto tendencie do budúcnosti by mohli podnietiť vznik úvah o vzniku polarizovaného multipartizmu, ktorý je v Nemecku veľmi citlivo vnímaný ešte z čias Weimarskej republiky (krajná ľavica komunisti, krajná pravica Hitlerova NDSAP). V súčasnosti na ľavej strane najbližšie k ľavému kraju stojí strana Ľavica, ktorá svojim spôsobom tiež vykazuje extrémistické prvky.

Ak sa teda pozrieme na konzekvencie nemeckých volieb pre nemecký politický systém, tak Nemecko má tak evidentne len tri možnosti:

1. Vytvorenie štvrtej „Veľkej koalície“, čo by znamenalo nové rozdelenie moci medzi SPD a CDU/CSU. Táto možnosť je podľa nás veľmi nepravdepodobná, pretože líder SPD M. Schultz sa hneď po voľbách

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

profiloval do opozície. Pravdepodobnosť tejto alternatívy by však vzrástla vtedy, ak by A. Merkelová odstúpila. SPD slovami viceprezidenta T. Oppermana už indikovala, že ak by A. Merkelová rezignovala, bola by to celkom iná situácia pre sociálnych demokratov. Ďalším činiteľom by mohol byť tlak nemeckého prezidenta Franka-Waltera Steinmeiera na jeho vlastnú stranu (SPD) na vytvorenie Veľkej koalície. Nemecký prezident ako istý mediátor by tak mohol zabrániť črtajúcej sa ústavnej kríze. V tomto smere si už v tieto dni prezident pozval na svoj zámok lídrov strán CDU, CSU a SPD, aby sa pokúsil riešiť túto patovú situáciu

2. Vznik menšinovej vlády, ktorej by tichú podporu vláde mohli poskytnúť Zelení, alebo FDP. V Nemecku však menšinová vláda nevládla v celej doterajšej povojnovej histórii. Je teda predpoklad, že počas turbulentných časov sa jej nemeckí politici budú chcieť maximálne vyhnúť. V Bundestagu by totiž predstavovalo permanentnú hrozbu napríklad konštruktívne vyjadrenie nedôvery. Azda jedinou výhodou menšinovej vlády by bolo to, že by zabránila novým voľbám
3. Uskutočnenie nových volieb, ktoré sa momentálne považuje za najviac pravdepodobnú alternatívu v Nemecku. Je tu však ešte niekoľko procedurálnych otázok, ktoré treba vyriešiť. Najprv by sa napríklad musel rozpustiť súčasný Bundestag, čo by si sám musel aj odhlasovať. V minulosti k tomu už však pristúpili kancelári ako Willy Brandt, Helmut Kohl, alebo Gerhard Schröder. A. Merkelová sa však zatiaľ vyslovuje proti, pretože je zástancom zachovania stability politického systému. Prakticky žiadna z parlamentných strán si túto možnosť nepraje. Jednak by mohli viesť k posilneniu AfD a jednak by rovnako nemuseli priniesť žiadne ďalšie koalíčné možnosti. A. Merkelová už opakovane naznačila, že stabilitu krajiny, na ktorú čakajú nielen vnútropoliticky, ale aj zahraničnopoliticky nemalé výzvy, zrejme dostatočne nezaručí menšinový kabinet pod vedením strán únie CDU/CSU, preto by podľa vlastných slov krátko po voľbách uprednostnila skôr aj ona predčasné voľby

ZÁVER

Môžeme konštatovať, že po neúspechu rokovaní o novej vláde smeruje Nemecko buď k predčasným voľbám alebo k vytvoreniu Veľkej koalície, v prípade, že strana SPD upusti od svojich postojov zostať v opozícii. Krajina tak stojí pred náročnou politickou krízou, akú vo svojej povojnovej histórii ešte nezažila. Pre nemeckú politiku predstavuje táto situácia doslova šok. Nemecké médiá dokonca označili neúspech pri formovaní novej koalície za „*zlyhanie v spomalenom zábere*“ a považujú tieto rokovania za

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

„*triumf nedôvery*“ (Jakobsen, 2017) Toto politické „zemetrasenie“ uvrháva nielen celý politický systém v Nemecku, ale aj samotnú Európskou úniu do hlbkej krízy a nepredstavuje len politickú neistotu ale aj hospodársku. Európska mena napríklad stráca už pol percenta na americkom dolári, voči japonskému jenu klesla až na dvojmesačné minimum. Nemecké politické strany pravdepodobne čakajú veľké personálne a programové zmeny. Strany stratili šancu posilniť zavedený stranický systém a obnoviť dôveru občanov v politické elity. Vinu za pád rokovania nemožno nikomu jednoznačne priradiť, avšak bezprostredné škody môžu najcitelnejšie dopadnúť na A. Merkelovú.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Bundeswahlgesetz 1956, 1957 [online], [cit. 19/10/2017]. Dostupné na internete: <https://www.bundestag.de/blob/189210/88f6863fcfb18711209a4f4109163cc8/bwahlg_pdf-data.pdf>.

Der Bundeswahlleiter: Ergebnisse Zweitstimmen, 2017. In *Bundeswahlleiter* [online], [cit. 5/11/2017]. Dostupné na internete: <<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html>>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949 [online], [cit. 29/10/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Mitgliedstaaten/Deutschland/Pdf/Grundgesetz.pdf>>.

CHYTILEK, R. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009. 376 s. ISBN 9788073675486.

Jakobsen, S. 2017. A. Merkelová pri zostavovaní vlády neuspela. Aké možnosti teraz má Nemecko. In *Fincentrum* [online], [cit. 7/11/2017]. Dostupné na internete: <<https://www.investujeme.sk/kratke-spravy/a-merkelova-pri-zostavovani-vlady-neuspela-ake-moznosti-teraz-ma-nemecko/>>. ISSN 1802-5900

KORTE, K. 2003. *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, 144 s. ISBN 78-3893315178.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- LANGGUTH, G. 2005. *Angela Merkel: Aufstieg zur Macht. Biografie*. München: Deutscher Taschenbug Verlag, 2005, 400 s. ISBN 978-3423244855.
- RERICH, J. 2017. Martin Schulz je nový kandidát SPD na německého kancléře. Co od něho očekávat? In *rozhlas.sk* [online], [cit. 30/10/2017]. Dostupné na internete: <http://www.rozhlas.cz/plus/svet/_zprava/1693659>.
- ŠKVRNDA, F. 2017. O výsledkoch volieb do krajinských parlamentov v Nemecku na jar 2017 [online], [cit. 5/11/2017]. Dostupné na internete: <http://www.noveslovo.sk/c/O_vysledkoch_volieb_do_krajinskykh_parlamentov_v_Nemecku_na_jar_2017>.
- Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in Deutschland von 1949 bis 2017, 2017. In *Statista.de* [online], [cit. 7/11/2017]. Dostupné na internete: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/>>.
- Wahlprogramme im Vergleich 2017. In *Tagesschau.de* [online], [cit. 9/11/2017]. Dostupné na internete: <<https://www.tagesschau.de/inland/btw17/programmvergleich/programmvergleich-start-101.html>>.

PROBLÉM FRAGMENTOVANEJ SÍDELNEJ ŠTRUKTÚRY V SR - NÁVRH VOLEBNÉHO SYSTÉMU PRE VOĽBU STAROSTU PO MUNICIPALIZÁCIÍ¹

Simona Kováčová,² Natália Kováčová³

ABSTRACT

The main aim of this article is to highlight the problem of fragmented settlement structure in Slovakia with emphasis on the proposal for a new electoral system for the election of the mayor after the municipal reform. The article is based on the comparison of territorial changes in the conditions of Slovakia, ie. integration and disintegration tendencies, and then formulates conclusions about the causes of local atomization. In the next part, it defines the position of mayor in the current legislative framework of the Slovak Republic and looks for possible models suitable for the election of the mayor after the consolidation of the settlement structure.

Key words: municipalization, local government, electoral system, the mayor, local fragmentation

ÚVOD

Obnovenie samosprávneho charakteru verejnej správy na úrovni miest a obcí s kompetenciami a povinnosťami vo vzťahu k občanovi po r. 1989, ktoré bolo sprevádzané silnými tlakmi na zmeny v územnej konfigurácii obcí, možno zaradiť do rámca najvýznamnejších zmien spoločensko-politického charakteru, v prvom období transformácie našej spoločnosti. Z hľadiska ústavy a iných právnych predpisov je obec všeobecne považovaná za základ pre miestne vlády, ktoré prináša spoločné osoby s trvalým pobytom vykonávajúce originálnu a prenesenú činnosť (Nemec, P. – Imrovič, M, 2017). Napriek tomu, že 90-te roky priniesli substanciálne zmeny s absenciou ich systémového vykonávania, je dôležité vyzdvihnúť, že boli vybudované nové piliere demokratického modelu verejnej správy s primárnym cieľom odstrániť nedostatky koncentrovaného a direktívneho spôsobu riadenia štátnej správy, ktorá bola vykonávaná prostredníctvom národných výborov. Pôvodne centralistický prístup nahradil princíp

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu "Modernizácia a budovanie technickej infraštruktúry na podporu a rozvoj vedecko-výskumného potenciálu VŠD" ITMS 2621012004

² Mgr. Simona Kováčová, PhD., Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, UMB, Banská Bystrica

³ PhDr. Natália Kováčová, PhD., Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius, Sládkovičovo

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

subsidiarity, v zmysle ktorého je „*veci verejné potrebné riadiť a ich správu vykonávať na tej úrovni, ktorá je najbližšie k úlohám a vzniknutým problémom. Vzáujme tohto princípu nie je odstrániť zásahy štátu, ale decentralizovať moc*“ (Kováčová, E., 2011, s. 6-7). V podstate decentralizácia predstavuje prechod verejnej moci na nižšie ako centrálné úrovne, čo znamená prenos nezávislosti pri rozhodovaní na úroveň miestnej samosprávy. Znamená to, že je to dôležitý faktor v procese budovania verejnej správy v každej krajine (Imrovič, M, - Švikruha, M, 2015). Genéza lokálnej štruktúry tak nadobudla nové smerovanie, ktoré je nutné chápať v logickej nadväznosti na historický kontext, resp. ako reakciu na silne ideologicky podmienenú a centralisticky realizovanú štátnu politiku, ktorá okrem iného rozhodovala aj o sídelných vývojových osudoch. Charakter politickej klímy, napriek mnohým snahám dotknutých obcí, hľadajúcich možnosti vyjadriť sa a zapojiť do rozhodovania o ich ďalšom vývoji, vylučoval možnosť akéhokoľvek relevantného vplyvu, ktorý by zvrátil mocenské rozhodnutie napr. aj o úplnom odsúdení obce na zánik. Preto sa po roku 1989, so zmenou politického prostredia a prijatím zákonov tvoriacich právny základ na nápravu krívd a necitlivých mocenských rozhodnutí, súčasne vytvoril priestor pre otvorený odpor obyvateľov dotknutých územných jednotiek, nasmerovaný proti predchádzajúcemu násilnému zlučovaniu do strediskových obcí, čo sa odzrkadlilo v následnej dezintegrácii obcí. S aspiráciou na porovnanie lokálnych zmien, tzn. integračných procesov od roku 1950 do roku 1989 a následnej dezintegrácie od roku 1989 uvádzame tabuľku č. 1:

Tabuľka 1: Genéza počtu obcí od r. 1950-2014 (integrácia, dezintegrácia)

ROK	POČET OBCÍ	ROZDIEL (-) integrácia (+) dezintegrácia
1950	3344	
1961	3237	-107
1970	3091	-146
1980	2725	-366
1989	2694	-3
1991	2825	131
2004	2891	66
2014	2891	0

Zdroj: Berčík, P., Lovecký, P. 2003. BERČÍK, P., LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Z tabuľky č. 1 vyplýva dominancia integračných tendencií v období od roku 1950, kedy bolo na území Slovenska evidovaných 3344 obcí, do roku 1989, kedy došlo k poklesu na 2694 obcí, čo bol zároveň najnižší stav v novodobej histórii. Najintenzívnejšia integrácia ako súčasť tzv. socialistickej prestavby sídelnej štruktúry krajiny sa uskutočnila v 70-tych r., nakoľko do roku 1980 došlo k poklesu z 3091 obcí na 2725 (tzn. o 366 obcí menej). Naopak celospoločenská zmena po novembri 1989 umocnená následným prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vyvolala dezintegračné procesy, ktoré boli najcitelnejšie na začiatku transformačného obdobia, čo možno demonštrovať rokom 1991, kedy počet obcí vzrástol o 131 na úroveň 2825 a napriek neskoršej stabilizácii vyústil až do stavu fragmentovanej sídelnej štruktúry, ktorý zabrzдила novela zákona o obecnom zriadení s účinnosťou od roku 2002. Významnou zmenou bolo doplnenie § 2a až 2d za §2, pričom v kontexte § 2a bol podstatný ods. 5, v zmysle ktorého sa *„obec môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec“* (§ 2a ods. 5, zákon č. 369/1990 Zb.).

Slovenská republika sa podobne ako napr. Česká republika, Francúzsko alebo Španielsko zaraďuje medzi fragmentované sídelné štruktúry, tzn., že lokálna konfigurácia je atomizovaná a vyznačuje sa vysokým percentom malých územných jednotiek, lokalizovaných predovšetkým v južnej časti stredného Slovenska a v oblasti severovýchodného Slovenska. Až dve tretiny všetkých základných jednotiek miestnych samospráv neprevyšujú populačnú hranicu 1000 obyvateľov. Rezultátom je, že na miestnej úrovni máme viac ako 2900 starostov a primátorov a viac ako 21000 komunálnych poslancov vo vyše 2900 zastupiteľstvách (Spáč, Sloboda, 2014).

Pričiny územnej fragmentácie

Vychádzajúc z vyššie uvedeného tak za fundamentálnu príčinu naštartovania dezintegračných procesov anticipujúcich fragmentovanú sídelnú štruktúru možno označiť obdobie komunistickej nadvlády, kedy direktívna a silne ideologicky podmienená politika rozhodovala o sídelnej štruktúre a to nie len v zmysle určenia sídel, ktoré sa stanú súčasťou iných, keďže jej prináležalo aj právo určenia statusu tzv. zánikových sídel. *„Od prvopočiatku miestna samospráva vyjadruje určitý typ spoločenského záujmu na sebarozhodovaní s vlastným územím ako aj obyvateľmi. Skutočnosťou je, že zo strany autority štátnej moci je uznanou“* (Imrovič, 2015, s. 10). Uvedená skúsenosť s násilnými integračnými tendenciami, nemožnosť dotknutých obcí vyjadriť sa k diktovaným praktikám, strach zo straty identity a celkovo

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

obdobie neslobody sa tak stávajú primárnymi determinantmi pre postupný nárast obcí, ktorý sa prejavil hneď po transformácii spoločnosti ako spätná väzba na dominujúci centralizmus.

Predstavené zmeny nesúce sa v stúpajúcej línii počtu z veľkostného aspektu predovšetkým malých obcí, otvárajú diskusie o možnostiach riešenia atomizovaného lokálneho stavu prostredníctvom implementácie vhodných konsolidačných nástrojov. Slovenská republika má skúsenosti s medziobecnou spoluprácou, ktorej najtypickejšou formou je zriaďovanie spoločných obecných úradov zameraných na „*spoločné zabezpečovanie odborných administratívnych úloh, na výkon ktorých nemá (najmä malá obec) dostatok kapacít*“ (Konečný B., Konečný S., 2009, s. 240). Prejavy medziobecnej spolupráce, v odbornej literatúre označovanej ako interkomunálnej kooperácie, ktorej význam sa zintenzívil predovšetkým v dôsledku decentralizácie, sú dôkazom snáh eliminovať problémy malých obcí viažucich sa hlavne na nespôsobilosť výkonu kompetencií. Napriek tomu medziobecnú spoluprácu považujeme skôr za sekundárnu, resp. doplnkovú formu podpory efektívnosti, pretože nesmeruje k skutočnému zoštíhleniu sídelnej siete a ku konsolidovanej lokálnej konfigurácii. Z uvedeného vyplýva, že na jednej strane dochádza k tlmeniu záťaže malých obcí, ktoré častokrát nie sú spôsobilé efektívne vykonávať originálne či delegované úlohy, poskytovať služby na adekvátnej úrovni, alebo odpovedať na potreby svojich obyvateľov, z dôvodu absencie finančných zdrojov, nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily a pod., no na druhej strane nedochádza k modifikácii lokálneho usporiadania v zmysle redukcie počtu obcí. Tento stav odzrkadľuje skutočnosť, že v podmienkach Slovenskej republiky doposiaľ neprebehla žiadna skutočná komunálna reforma - municipalizácia (zlučovanie obcí), bez ktorej nemožno proces decentralizácie a reformy verejnej správy považovať za ukončený.

Dôvody, prečo sa doposiaľ nepristúpilo ku komunálnej reforme formou zlučovania obcí možno vnímať z dvoch základných perspektív:

1. Perspektíva „zhora“ - nedostatočná politická vôľa:

Napriek existencii relevantných dokumentov,¹ ktoré boli počas jednotlivých vládnych období vypracované a inkorporovali v sebe problematiku malých obcí a možné návrhy na implementáciu konsolidačných opatrení, ktoré by sme smerovali k racionálnej sídelnej štruktúre, ostala otázka riešenia roztrieštenej lokálnej úrovne odsunutá. Po znovuoobnovení miestnej samosprávy v roku 1990 sa v nasledujúcich rokoch zmeny vo verejnej správe najprv oddiaľovali a až v roku 2001 sa zrealizovali najmä v súvislosti so zavedením regionálnej úrovne samosprávy, tzn., že po „11 rokoch od

¹ Stratégia reformy verejnej správy v SR, Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, Projekt decentralizácie verejnej správy 2003-2006, Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu, Analýza mikroregiónov SR a pod..

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

vzniku miestnej samosprávy sa vláda SR priklonila k oblastnému variantu a v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov bolo ustanovených 8 samosprávnych krajov“ (Kováčová, E., 2011, s. 9). Aj v posledných rokoch ostala komunálna reforma v úzadí, čo možno demonštrovať napr. reformou ESO: od 1. októbra 2013 nadobudol účinnosť zákon č. 180/2013 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým sa vytvorila nová štruktúra orgánov miestnej štátnej správy. Podstatou reformy ESO je tak integrácia orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného štátneho úradu a primárnym cieľom vytvoriť 1 úrad pre občana v príslušnom okrese, budovať klientské centrá a smerovať tak k finančnej úspore.

2. Perspektíva „zdola“ - obce sa zlučovaniu bránia:

Vychádzajúc zo zrealizovaných empirických prieskumov skúmajúcich uvedenú problematiku možno medzi hlavné dôvody prečo obce tento proces odmietajú napriek skutočnosti, že zlučovania je „*klúčom k posilňovaniu fiškálnej a odbornej kapacity, k znižovaniu výdavkov, k odstraňovaniu duplicit a hlavne k posilňovaniu ekonomickej sily municipalít a ich identity pri získavaní investorov*“, uviesť nasledovné: (Tichý, 2005, s. 379)

- a) územné jednotky majú strach zo zániku a z úplného vymiznutia z mapy Slovenska,
- b) zlučovanie mnohým evokuje cestu návratu k socialistickému budovaniu strediskových obcí,
- c) strach malých obcí z možného nadradžovania a uprednostňovania záujmov ako aj potrieb väčšej územnej jednotky,
- d) obyvatelia sú zomknutí a spätí so svojou obcou a uprednostňujú vlastných komunálnych reprezentantov,
- e) municipalizácia by smerovala k nárastu konfliktov medzi obyvateľmi, k zhoršeniu podmienok pre miestnu demokraciu ako aj k zníženiu miery spravodlivej distribúcie služieb medzi obyvateľmi a pod.,
- f) v neposlednom rade je to aj príliš prísna legislatívna úprava miestneho referenda, nakoľko zlučovanie predpokladá platné miestne referendum, čo znamená účasť minimálne polovice oprávnených voličov, ktorí by museli so zlučovaním súhlasiť a to v každej jednej dotknutej obci (zákon č. 369/1990 Zb.).

Vychádzajúc z uvedených argumentov sa aj jednotlivé odborné materiály sústredili na hľadanie možností a alternatív, akým spôsobom by si obce mohli naďalej zachovať svoj názov, históriu, identitu tak aby nedošlo k ich zániku. Na uvedenú skutočnosť reagoval V. Nižňanský svojou koncepciou *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*, v ktorom navrhoval plošné zlučovanie, bez zániku identity pôvodných obcí. Podstatnou príčinou

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

odsúvajúcou možnú municipalizáciu sa ukázala aj obava z prípadného nadradovania a uprednostňovania záujmov a potrieb veľkej územnej jednotky. „*Samospráva ako prvok, nesie opodstatnenie v rámci každého štátu avšak nemožno chápať ako protiklad ku štátnej správe. Samospráva prispieva k tomu, aby sa verejná politika a verejné služby dostávali do priamej pôsobnosti občanov*“ (Imrovič, 2016, s. 39). Práve táto problematika, tzn. potreba zavedenia vhodného volebného systému, konkrétne pre voľbu starostu sa stáva ústrednou otázkou ďalšej časti štúdie.

Postavenie starostu ako hlavného reprezentanta obce

Starosta je významným predstaviteľom moci na území základnej jednotky miestnej samosprávy, ktorý reprezentuje obec navonok, predovšetkým „*vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, ale aj pri plnení reprezentatívnych povinností, či pri konaní v oblasti združovania obcí a pod.*“ (Palúš - Jesenko - Krunková, 2010, s. 125). Je najvyšším výkonným orgánom obce, avšak nie obecného zastupiteľstva, čo znamená, že tak starosta ako aj obecné zastupiteľstvo majú zákonom vymedzené svoje postavenie, ktoré vylučuje princíp vzájomnej nadriadenosti, či podriadenosti. Keďže starosta nie je výkonným orgánom kolektívneho zastupiteľského orgánu, obecné zastupiteľstvo nemá voči osobe starostu (na rozdiel od hlavného kontrolóra, obecného úradu a pod.) právomoc diktovať mu svojimi uzneseniami terminované úlohy v podobe príkazov, ktoré by starostovi ukladali povinnosť niečo vykonať v stanovenej lehote. Na druhej strane, starosta vo vzťahu k zastupiteľskému zboru disponuje tzv. sistačným právom. Toto právo dáva starostovi možnosť v „*lehote desiatich dní od schválenia uznesenia obecným zastupiteľstvom, nepodpísať uznesenie, ak má podozrenie, že nie je v súlade so zákonom, alebo by mohlo byť pre obec nevýhodné. Starostov nesúhlas však poslancov obecného zastupiteľstva neparalyzuje absolútne, z dôvodu možnosti potvrdiť výkon uznesenia, aj napriek starostovmu nesúhlasu a to v prípade ak do 2 mesiacov od jeho schválenia v zastupiteľstve, za uznesenie opätovne zahlasuje kvalifikovaná 3/5 väčšina všetkých. V tomto prípade je uznesenie platné a vykonateľné*“ (Kováčová, S., Masár, D. 2013, s. 353).

V podmienkach SR je starosta volený jednokolovým väčšinovým volebným systémom priamo obyvateľmi obce na funkčné obdobie 4 roky a to v súlade so zákonom č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, pričom funkcie sa ujíma až zložením sľubu na ustanovujúcom zasadnutí miestneho zastupiteľstva. O post starostu sa môže uchádzať kandidát s politickou príslušnosťou ako aj kandidát nezávislý s podporou koalícií (Šebík, K. – Švikruha, M. – Imrovič, M., 2015). V súvislosti s pretraktovanou otázkou o sprísnení podmienok na kandidatúru na post starostu v podobe dosiahnutia istého minimálneho stupňa vzdelania, ktorá

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

dlhodobu v zákone absentovala, je v súčasnosti v § 13, ods. 1 zákona o obecnom zriadení stanovené, že „*predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania.*“

Starosta je štatutárnym orgánom obce v majetkovoprávnej oblasti obce, tzn., že starosta je ten, ktorý napr. podpisuje kúpnu zmluvu, ktorá sa týka obecného majetku ale aj v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov obce, čo dáva starostovi právo v mene obce ako zamestnávateľa uskutočňovať právne úkony, napr. pracovnú zmluvu, výpoveď a pod. V porovnaní so zastupiteľským zborom (obecným zastupiteľstvom), ktoré v zmysle zákona rozhoduje o základných otázkach života obce, o individuálnych právnych aktoch rozhoduje starosta. Jedná sa o rozhodovanie v tzv. administratívnoprávnych vzťahoch, tzn., že „*rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch, alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ktoré bolo do novely zákona upravené tak, že starosta mal v týchto prípadoch postavenie správneho orgánu*“ (Spišiaková - Hospodárová - Thurzová - Demčák, 2011, s. 45). Z dôvodu administratívne náročného výkonu starostu sa v danej oblasti, tzn. v rozhodovaní o individuálnych právnych aktoch, zakotvila pre starostu právomoc písomne poveriť niektorého zamestnanca obce, ktorý bude rozhodovať v mene obce o právnych pomeroch subjektov v oblasti verejnej správy ale len v rámci vymedzeného rozsahu určeného v poverení.

§ 13a, ods. 1 zákona o obecnom zriadení exaktne definuje prípady zániku mandátu starostu, z ktorých je zaujímavé znenie písmena f, v zmysle ktorého mandát zaniká „*vyhlásením výsledku hlasovania obyvateľov obce o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu.*“ Toto znenie sa viaže len na osobu starostu, tzn., že poslanca obecného zastupiteľstva nie je možné z funkcie odvolať na rozdiel od starostu a to prostredníctvom zmieneného miestneho referenda, ktorého výsledok v danej veci je obecné zastupiteľstvo povinné rešpektovať.

Alternatívne modely volebného systému pre voľbu starostu po municipalizácii

Modelovým príkladom pre implementáciu volebného systému bude 160 komplexných mikroregiónov SR, ktoré možno označiť za alternatívu optimálnej územno-správnej konfigurácie pre potreby konsolidácie sídelnej štruktúry SR.

Starosta je hlavný reprezentant obce, ktorého post je zastávaný výlučne jedinou osobou, čo vytvára bariéry pre viacero alternatív jeho výberu a ako jediná vhodná možnosť, ktorá predznačuje, že víťazom bude jeden kandidát sa stáva logika fungovania väčšinového volebného systému. Preto je možné v danom kontexte uvažovať o väčšinovom volebnom systéme prvého v cieli,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

dvojkolovým väčšinovým volebným systémom a alternatívnym hlasovaním. Každý z uvedených modelov má svoje plusy aj mínusy a svojimi účinkami smeruje k diferentným výstupom, s čím súvisia aj odlišné konzekvencie.

1. Väčšinový volebný systém prvého v cieľi (jednokolový): predstavuje alternatívu s najjednoduchšie dosiahnuteľnou väčšinou, keďže politická súťaž sa zvyčajne realizuje v jednomandátových volebných obvodoch, v ktorých vyhráva kandidát s najväčším ziskom voličských hlasov, pričom nemusí ísť o nadpolovičnú väčšinu.

Tento typ volebného systému, v anglofónnej literatúre nazývaný aj ako „*First past the post system*“, ktorý sa riadi pravidlom jednoduchšej väčšiny uplatňovanej v jednomandátových volebných obvodoch, je typický pre dolnú komoru (snemovňu) britského parlamentu. Pri voľbách je krajina rozdelená na rovnako veľké jednomandátové volebné obvody, ktorých počet je totožný s počtom zástupcov (poslancov), ktorí majú obsadiť kreslá, pričom v každom obvode vyhráva ten kto získal najviac hlasov. Tento typ volebného systému prináša úspech pre politickú stranu, ktorej reprezentanti získali najvyššiu podporu vo väčšom počte volebných obvodov na rozdiel od reprezentantov iných politických strán, čo môže vyvolať aj takú situáciu, kedy politické zoskupenie, napriek tomu, že v rámci celoštátnej úrovne dosiahlo nižšiu mieru voličskej priazne ako druhá politická strana v poradí, získa viac mandátov, a teda obsadí viac kresiel. Z uvedeného vyplýva, že jeho konzekvenciou sú „*disproporčné volebné výsledky, kedy silné strany bývajú nadreprezentované a slabé naopak. Za priaznivých podmienok vedie k etablovaní systému dvoch strán - bipartizmu, ktoré sa striedajú pri moci*“ (Novák, Lebeda a kol., 2004, s.23).

S aspiráciou na definovanie konzekvencií tohto typu volebného systému, uvádzame sumarizáciu výhod a nevýhod:

Medzi výhody zaradíme:

- Volebný systém kreuje jasnú väzbu medzi reprezentantmi (zástupcami) a voličmi a zabezpečuje tak plnenie úloh a povinností vo vzťahu k nositeľom moci.
- Podporuje formovanie silnej, účinnej, akcieschopnej a stabilnej vlády, ktorá smeruje k politike reálnych sľubov (jednofarebné vlády len málokedy skolabujú).
- Zabráňuje fragmentácii politických strán, chráni pred extrémistickými formáciami.
- Napomáha bipartizmu - dvojstraníckemu formátu, ktorý predpokladá alternáciu dvoch veľkých politických strán pri moci.

Medzi nevýhody zaradíme:

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- Zvýhodňuje predovšetkým veľké politické strany, deformuje volebné rezultáty (systém premárni množstvo odovzdaných hlasov či už v prospech neúspešných alebo úspešných kandidátov nad rámec jednoduchej väčšiny).
- Racionálne hlasovanie - kedy voliči kalkulujú s možnými konzekvenciami väčšinového volebného systému, a preto podporia len jednu z dvoch silných strán, aby ich hlas neprepadol.
- Takýmto spôsobom zvolení reprezentanti nemusia proporcionálne reprezentovať a zastupovať skutočnú mienku v krajine.
- Volebný systém skresľuje voličské preferencie a neumožňuje presadenie potencionálne menšinových politických zoskupení.

Ide o typ volebného systému, ktorý je v súčasnosti aplikovaný v podmienkach SR pre voľbu starostov/primátorov a ktorý vo všeobecnosti garantuje rýchly a pomerne jednoduchý priebeh volieb, pre voliča ľahko pochopiteľný, avšak v tomto mechanizme absentuje garancia zvolenia najpriateľnejšieho kandidáta pre väčšinu voličov, čím dochádza k oslabeniu legitimacy.

2. Absolútne väčšinový volebný systém: podobne ako v prípade väčšinového jednokolového volebného systému aj volebný systém absolútnej väčšiny je postavený na majoritnom princípe, v zmysle ktorého víťaz berie všetko, avšak podstatnou disparitou je to, že získanie mandátu vo volebnom obvode je podmienené absolútnou väčšinou hlasov, tzn. 50% plus 1, a teda k víťazstvu nepostačuje byť prvý a získať viac hlasov v porovnaní s ostatnými, ale získať viac hlasov v porovnaní so všetkými ostatnými kandidátmi dokopy. Vo všeobecnosti existujú dve varianty, akým spôsobom je možné pomocou volebného systému zabezpečiť nadpolovičnú väčšinu pre víťazného kandidáta a to je dvojkolová voľba resp. hlasovanie a alternatívne hlasovanie ako „*jednokolová alternatíva princípu absolútnej väčšiny*“ (Novák, Lebeda a kol., 2004, s.25). Tento systém síce „*rovnako vytvára neproporcionálne zastúpenie (voličov) veľkých a malých politických strán, ale na rozdiel od systému relatívnej väčšiny vznikajúca disproporcionalita vykazuje odlišnú kvalitu, danú požiadavkou absolútnej väčšiny*“ (Prorok, Lisa, 2009, s. 198).

Dvojkolové hlasovanie automaticky neznamená nutnosť konania druhého kola, v prípade ak niekto z kandidátov získa v prvom kole absolútnu väčšinu, čo je ale v praxi zriedkavá situácia. Ak podmienka zisku nadpolovičnej väčšiny nie je v prvom kole splnená, vyhlasuje a uskutočňuje sa druhé kole, v ktorom súťaží užší okruh kandidátov. Počet kandidátov z prvého kola,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ktorí vstupujú do druhého kola je dôležitým determinantom, nakoľko v závislosti od toho rozlišujeme medzi:

- a) Uzavretým dvojkolovým systémom (tzv. prezidentský dvojkolový systém), ktorého nastavenie limituje počet kandidátov v druhom kole len na dvoch najúspešnejších z prvého kola, čím sa zabezpečuje zisk nadpolovičnej, teda absolútnej väčšiny pre jedného z nich.
- b) Otvoreným dvojkolovým systémom (tzv. parlamentný dvojkolový systém), ktorý na rozdiel od uzavretého systému nemá stabilne definovaný počet kandidátov postupujúcich do druhého kola a k zisku mandátu sa nevyhnutne nevyžaduje nadpolovičná väčšina hlasov, nakoľko tu postačuje relatívna väčšina. Dôvodom pre participáciu viacerých kandidátov v druhom kole volieb je percentuálne stanovená minimálna hranica pre uchádzanie sa o mandát v druhom kole, ktorá môže byť rôzna. Klasickým učebnicovým príkladom sú francúzske reálie a to konkrétne voľby do Národného zhromaždenia, kde do druhého kola postupuje každý, kto v prvom kole získal aspoň 12,5 % hlasov.

Podobne ako v prípade relatívneho väčšinového volebného systému aj pri absolútnom väčšinovom volebnom systéme stručne sumarizujeme jeho výhody a nevýhody:

Medzi výhody patrí:

- Prvé kolo plní funkciu redukcie, selekcie a sprehľadňovania, pričom druhé kolo plní funkciu skutočnej voľby - elekcie (Sartori, 2001). „Prvé kolo umožňuje, aby volič hlasoval „srdcom“ a podporil tak kandidáta, ktorého skutočne podporuje a druhé „hlavou“ v prospech „menej zlého“ (Heywood, 2008, s. 301).
- Keďže víťazstvo kandidáta je podmienené ziskom absolútnej väčšiny hlasov, musí sa stať prítiažlivý pre čo možno najširšiu verejnosť.
- Možnosť kreovania silnej a stabilnej vlády - systém nie je odkázaný na koalíčné dohody a podporu ďalších politických strán.

Medzi nevýhody patrí :

- Napriek tomu, že ide o typ volebného systému, ktorý je v porovnaní s „First past the post“ pomernejší, skresľuje preferencie voličov.
- Konanie druhého kola je z ekonomického hľadiska finančne náročnejšie a môže byť „útokom na voličskú trpezlivosť,“ či samotnú participáciu voličov na druhom kole volieb.

3. Alternatívne hlasovanie: Či už hovoríme o uzavretom alebo otvorenom dvojkolovom systéme, v oboch prípadoch platí, že voliči sa musia zúčastniť volieb dvakrát. To sa ale netýka

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

volebného systému alternatívneho hlasovania, ktorý je špecifickou a v praxi málo zaužívanou variantou väčšinového volebného systému s absenciou druhého kola hlasovania. Je charakteristický predovšetkým pre voľbu 150-člennej dolnej komory austrálskeho parlamentu. Ide o pomerne zložitý preferenčný volebný systém, kreujúci víťaza s absolútnou väčšinou hlasov, pri ktorom volič v jednomandátových volebných obvodoch udeľuje preferencie kandidátom a to buď jednu, alebo toľko, koľko je kandidátov na listine,¹ čo však neznamená, že volič má viac ako jeden hlas a možno konštatovať, že ide o „*mnohonásobnú voľbu jednorazovým aktom*“ (Chytilík a kol. 2009, s. 127). Následne dochádza k procesu sčítania, kedy sa za účelom rozdelenia mandátov najprv sčítavajú prvé preferencie (hlasy), pričom víťazí kandidát, ktorý po sčítaní v danom volebnom obvode získal nadpolovičnú väčšinu hlasov. V prípade nenaplnenia podmienky absolútnej väčšiny proces pokračuje metódou postupného vyradovania (presnejšie vyškrtávania) kandidátov v závislosti od toho, kto obdržal najmenší počet prvých preferencií, čo v praxi znamená, že dochádza k odstraňovaniu najslabšieho kandidáta a jeho hlasy sa rozdelia a distribuujú ostatným kandidátom na základe druhých hlasov. Táto procedúra pokračuje až do momentu, pokiaľ sa kandidátovi nepodari získať vyžadovanú, nadpolovičnú väčšinu hlasov (Chytilík a kol., 2009).

Medzi výhody alternatívneho hlasovania patrí:

- Pravidlo „*majority rule*“ - víťazstvo má väčšiu legitimitu
- Nárast počtu úprimných hlasov (*more sincere votes*): V komparácii s väčšinovým volebným systémom je silnou stránkou alternatívneho hlasovania prejavenie skutočnej podpory bez premárnenia hlasov aj vo vzťahu ku kandidátom, ktorí na prvý pohľad nemajú šancu uspieť. Premárneniu hlasov zabraňuje mechanika hlasovania, nakoľko dochádza k distribúcii preferencií v ďalších sčítaniach.
- Ekonomické hľadisko: hlasovanie je lacnejšie, dochádza k šetreniu výdavkov v súvislosti s absenciou druhého kola hlasovania.

Medzi nevýhody alternatívneho hlasovania patrí:

- Volebný systém je vzdialený voličom, tzv. cudzosť pre voličov (*unfamiliarity to voters*), náročnosť pochopenia mechaniky hlasovania a účinkov alternatívneho hlasovania pre voličov.

¹ Tzn., že voliči zoradujú (usporiadávajú) kandidátov zostupne a to tak, že na hlasovacím lístku určia svoje preferované poradie. Ak nik nedosiahne absolútnu väčšinu, vylúči sa kandidát, ktorý získal najmenej prvých preferenčných hlasov a tieto hlasy sa prenású na kandidátov, ktorí sú v týchto preferenciách uvedení na druhom mieste.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- Administratívna náročnosť v zmysle ručného spravovania hlasovacích lístkov- riešením by mohlo byť elektronické hlasovanie cez počítač.

ZÁVER

S akcentom na to, že municipality sú kreované ako celky integrujúce viacero základných jednotiek miestnych samospráv, považujeme za substanciálne práve zabezpečenie legitimacy víťaza. V prípade ak by ostal ponechaný model využívaný v súčasnosti, došlo by k voľbe kandidáta, ktorého by síce podporila najpočetnejšia menšina, ale zároveň by pre majoritu voličov nepredstavoval optimálnu alternatívu. V danom kontexte by mohlo ísť hlavne o kandidátov z populačného aspektu väčších samospráv, ktorí by danú výhodu získali tým viac, čím by sa o funkciu hlavy obce uchádzal väčší počet záujemcov. Absolútny väčšinový volebný systém, resp. dvojkoľová voľba túto slabú stránku eliminuje, avšak za cenu nárastu organizačných a finančných nákladov na voľby.

Z uvedeného tak rezultuje, že najoptimálnejšou variantou sa javí alternatívne hlasovanie, pretože zabráňuje vzniku situácií, pri ktorých by bol zvolený kandidát s nízkou voličskou podporou. Uvedený model by v komparácii s väčšinovým relatívnym volebným systémom „*kládol vyššie nároky na to, aby kandidáti oslovovali voličov naprieč celou municipalitou, keďže by pre zvolenie potrebovali i sympatie občanov mimo ich „tvrdého“ voličského jadra*“ (Spáč, Sloboda, 2014, s. 20). Tento typ volebného systému tak parciálne eliminuje riziko voľby extrémnejších kandidátov a podporuje istú umiernenosť.

V každom prípade by implementácia alternatívneho hlasovania pre voľbu starostu po modifikácii sídelnej štruktúry predstavovala kvalitatívny posun k precíznejšiemu zohľadňovaniu voličských preferencií, pričom víťazom by bol kandidát s absolútnou väčšinou bez potreby konania druhého volebného kola.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BERČÍK, P., LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6.

HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- Chytilík, R. - Šedo, J. - Lebeda, T. - Čaloud D. 2009. *Volební systémy* (Vyd. 4.) Praha: Portál, 2009. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- IMROVIČ, M. 2015. *MLÁDEŽ A MIESTNA SAMOSPRÁVA VO SVETLE DEMOKRACIE*. Trnava : Spoločnosť pre verejnú správu pri SAV, 2015. 124 s. ISBN 978-80-971627-3-3.
- IMROVIČ, M. – ŠVIKRUHA, M. 2015. Source aspects in the reform of local self-government in Slovak Republic. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D.* - ISSN 1211-555X, Vol. XXII, no. 33 (1/2015), pp. 34-45.
- IMROVIČ, M. 2016. Participácia mladých ľudí na úrovni lokálnej demokracie. In: *Interpolis '16 : Zborník vedeckých prác : 13. medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2016. ISBN 978-80-557-1249-9, S. 36-45.
- KONEČNÝ, B., KONEČNÝ, S. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzita Mateja Bela Banská Bystrica, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.
- KOVÁČOVÁ, S., MASÁR, D. 2013. Otázka legislatívneho vymedzenia minimálneho stupňa vzdelania ako podmienky pre výkon funkcie hlavy obce - starostu. In *Interpolis'13: Zborník príspevkov z VIII. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou v Banskej Bystrici 15. novembra 2013*. ISBN 978-80-557-0708-2, s. 351-355.
- NEMEC, P - IMROVIČ, M. 2017. Attitude of Small Municipalities in Slovakia to Requests for Information Disclosure. In: *Current Trends and Public Administration : Conference Proceeding* - 1st ed. - Uherské Hradiště : Faculty of Administration and Economic Studies, 2017. - ISBN 978-80-906614-5-5, s. 147-162.
- NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol. 2004. *Volebné a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- PALÚŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice : Typopress, 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.
- PROROK, V., LISA, A. 2009. *Politologie 2. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 223 s. ISBN 978-80-7380-141-0.
- Sartori, G. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- SPÁČ, P., SLOBODA, S. 2014. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piešťany: Komunálne, výskumné a poradenské centrum, 2014. 69 s. Dostupné na internete: http://www.konzervativizmus.sk/upload/regio/Studia_Spac-Sloboda_2014_finalna_verzia.pdf
- Spišiaková, H. - Hospodárová, O. - Thurzová M. - Demčák, D. 2011. *Miestna samospráva - základné princípy fungovania*. Prešov : Asociácia vzdelávania samosprávy, 2011. 201 s. ISBN 978-80-970616-0-9.
- ŠEBÍK, K. – ŠVIKRUHA, M. – IMROVIČ, M. 2015. Regional elections in Slovakia - the sole arena for partocracy? In: *SGEM 2015 : 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Alberna*, Bulgaria : Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. - Sofia : STEF92 Technology Ltd., 2015. - ISBN 978-619-7105-46-9, s. 271-278.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In *Ekonomický časopis*. č. 4/2005. ISSN 0013-3035, s. 364-382.
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

VÝSLEDKY VOLIEB DO ORGÁNOV PREŠOVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA - ŠPECIFIKÁ A ZMENY PO 16 ROKOCH FUNGOVANIA VÚC

Katarína Kukoľová¹

Abstract

These election means for newly-elected chairmen and members of Regional parliament of eight Self-governing regions prolongation of electoral term for one year. The novelty is change from two round election for one round election. Given contribution is dealing with analysis of mentioned but also other aspects, which could affect the election results in Prešov region. We will analyse if the method of election confirmed success of candidate, whom was in actual but also in past elections supported by current strongest political party and we will also compare amount of elected candidates in previous elections by their political party competence or bloc for which they were nominated in mentioned Self-governing region.

KEY WORDS: *self-governing region, Prešov self-governing region, election, chairman, members of Regional parliament*

ÚVOD

4.novembra 2017 sa pozornosť slovenských voličov upierala na voľby do orgánov vyšších územných celkov. Tieto regionálne voľby sme mohli vnímať svojim spôsobom ako jedinečné, keďže im predchádzali isté legislatívne zmeny. Prelomovou bola zmena voľby predsedu z dvojkolovej voľby (Šebík, Švikruha, Imrovič, 2015) na jednokolovú - za predsedu samosprávneho kraja bol po novom zvolený ten kandidát, ktorý získal vo voľbách najviac platných hlasov (Zákon č. 180/ 2014 Z.z., §157, ods. 4). Zároveň boli poslednými samostatnými, keďže v roku 2022 už budú regionálne a komunálne voľby spojené a ľudia budú svojím kandidátom odovzdávať hlasy v obciach aj vo svojom samosprávnom kraji naraz v jeden deň. Týmto krokom sa mali nielen ušetriť finančné prostriedky, ale aj zefektívniť a uľahčiť samotný priebeh volieb občanom.

1 ÚČASŤ

Roku 2017 prebehli na Slovensku v poradí už piate voľby do orgánov VÚC, no aj napriek tomu ostávajú samosprávne kraje a voľby do ich

¹ Mgr. Katarína Kukoľová, Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, mail: k.kukolova@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

orgánov stále v úzadí pozornosti voličov. Daný nezáujem najlepšie dokumentuje samotná účasť voličov, ktorá sa každým rokom pohybuje v rozmedzí 20%. S veľmi malými odchýlkami to bolo aj v samotnom Prešovskom kraji. Najväčší rozdiel v účasti je možné vidieť vo voľbách v roku 2009, takmer až 4% (tabuľka č. 1).

Tabuľka 1: Účasť vo voľbách 2001-2017

Rok volieb	Celoslovenská účasť	Účasť v PO VÚC
2001	26,02%	25,50%
2005	18,02%	19,47%
2009	22,90%	26,31%
2013	20,11%	22,13%
2017	29,95%	29,40%

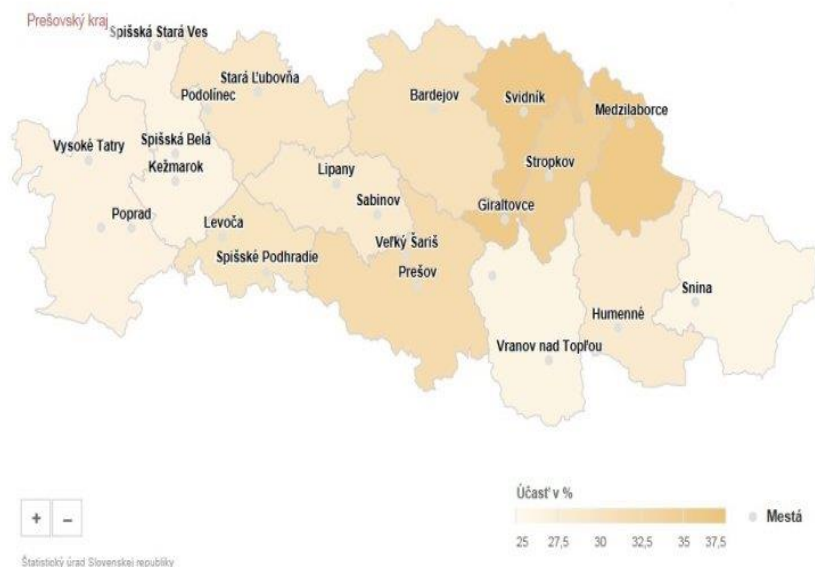
Zdroj: Vlastné spracovanie na základov údajov zo Štatistického úradu, 2017

Dané voľby boli mierne prelomové čo sa týka účasti, keďže k urnám prišlo historicky najviac voličov, až 1,34 milióna, čo predstavuje 29,95%. Prešovský kraj sa s 29,40% účasťou najviac spomedzi všetkých krajov priblížil celoslovenskej účasti a bola tu zaznamenaná štvrtá najväčšia účasť zo všetkých 8 vyšších územných celkov. Avšak tento ani nie tretinový záujem voličov nemožno brať ako istý vzostupný trend účasti. Zvýšený záujem občanov o hlasovanie mohol tentokrát spôsobiť aj fakt, že voľby boli prvýkrát jednokolové, preto pri výbere župana voliči nemali čas na väčšie taktizovanie (Pacherová, 2017).

V rámci PSK sa vo voľbách do krajskej samosprávy volilo v 13 obvodoch, ktoré zároveň kopírujú jednotlivé okresy Prešovského kraja. Najväčšia účasť bola zaznamenaná v obvode Medzilaborce, Svidník a Stropkov - cca 37% účasť. Naopak najmenšiu pozornosť venovali voľbám obyvatelia okresu Poprad, Kežmarok, Snina a Vranov nad Topľou, kde bola zaznamenaná nižšia ako 27% účasť. Okolo 30% účasťou disponovali obvody Bardejov, Stará Ľubovňa, Poprad, Sabinov, Humenné a Levoča (mapa 1).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Obrázok 1: Mapa účasti vo voľbách 2017 v jednotlivých obvodoch PSK



Zdroj: Štatistický úrad SR, 2017

2 VOĽBA PREDSEDU PSK

2.1 Kandidáti na predsedu

Z pôvodne 12 zaregistrovaných kandidátov sa o post predsedu Prešovského kraja v deň volieb uchádzalo už iba 11, keďže kandidát Strany Zelených Slovenska Milan Šteiner sa pár dní pred konaním volieb vzdal kandidatúry v prospech nezávislého kandidáta Jána Garaja. Okrem neho kandidovali ďalší traja nezávislí kandidáti- Pavol Gašper, Andrej Gmitter a Eduard Markovič. V piatom volebnom období opäť na tento post kandidoval aj dovtedajší predseda PSK Peter Chudík (SMER-SD). Primátora Levoče Milana Majerského na funkciu predsedu PSK podporili okrem mimoparlamentného KDH aj strana SaS a hnutie OĽaNO-NOVA. Svojho kandidáta mala v danom kraji aj parlamentná strana SNS, ktorým bol primátor mesta Svit Miroslav Škvarek. Rovnako strana Kotleba-Ľudová strana Naše Slovensko nominovala svojho kandidáta, ktorým bol Jozef Mihalčín. Svoje zastúpenie kandidátov mali takisto aj menšie politické strany – Nový parlament, Nezávislosť a jednota a strana ŠANCA (PSK, 2017).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

2.2 Výsledky

V jednokolových voľbách sa víťazom kandidát koalície pravicových strán Milan Majerský. S počtom hlasov 72 366 hlasov (40,36%) porazil doterajšieho predsedu PSK Petra Chudíka a ďalších 10 spolukandidátov. Peter Chudík, ktorý skončil v závese Milana Majerského, získal 54 915 hlasov, čo značí 30,62% hlasov.

Tabuľka 2: Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre kandidátov na predsedu PSK

Kandidát	Počet hlasov	Počet hlasov v %
Milan Majerský(KDH, SaS,OLANO, NOVA	72 366	40,36%
Peter Chudík (SMER-SD)	54 914	30,62%
Jozef Mihalčin (LS NS)	12 688	7,07%
Ján Garaj(NEKA)	10 615	5,92%
Andrej Gmitter(NEKA)	8 335	4,64%
František Ol'ha (ŠANCA)	5 832	3,25%
Pavol Gašper (NEKA)	4 165	2,32%
Miroslav Škvarek (SNS)	3 917	2,18%
František Bednár (NAJ)	2 598	1,44%
Eduard Markovič(NEKA)	1 749	0,97%
Milan Šteiner(SZS)	1 073	0,59%
Jozef Švác(NP)	1 037	0,57%

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z PSK, 2017

Milan Majerský zvíťazil celkovo v 9 obvodoch a vo zvyšných štyroch žal úspech Peter Chudík. Nový župan získal najviac hlasov v obvode Prešov, kde mu voliči odovzdali 20 356 hlasov , teda 48,26 % .To sa dalo očakávať, keďže Prešov je „východniarska bašta“ voličov KDH, ktorého členom a podpredsedom je práve Milan Majerský. Podporu mal aj od samotnej primátorky Prešova Andrey Turčanovej, ktorá je taktiež členkov KDH a zároveň sa v daných voľbách dostala do zastupiteľstva PSK z najväčším počtom hlasov. Percentuálne najviac Majerský bodoval v obvode Levoča, kde ho volilo 61,44 % ľudí a odovzdalo mu 4527 hlasov. Samozrejme, rovnako ako v obvode Prešov je tento fakt pochopiteľný, keďže v čase

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

volieb stál Milan Majerský na poste primátora mesta Levoča. Najnižšiu podporu mu dali voliči z obvodu Medzilaborce, kde dostal 785 hlasov (23,93 %).

Peter Chudík percentuálne zvíťazil v okrese Medzilaborce, kde ho volilo 53,17 % oprávnených voličov. Paradoxne ide ale iba o 1744 hlasov, keďže tento obvod je zo všetkých v Prešovskom kraji najmenší. Najviac hlasov získal rovnako ako Milan Majerský v obvode Prešov, kde mu odovzdalo svoj hlas 9605 voličov, čo je ale iba 22,77 % voličov (TASR, 2017).

Rozhodujúcim faktorom prečo Milan Majerský, (rovnako ako aj v Košiciach Rastislav Trnka) vyhral bola mobilizačná kampaň, ktorou sa v kampani výrazne prezentoval. Jeho predvolebná kampaň sa z kultúrnych domov a uzavretých miestností preniesla priamo medzi ľuďmi a samotných potenciálnych voličov. Častokrát so svojim tímom chodil osobne medzi obyvateľov a s občanmi diskutoval o problémoch kraja. Snažil sa zmobilizovať aj voličov priamo v hlavnom meste Slovenska, keďže v ňom žijú skôr študenti a mladé rodiny z prešovského kraja, ktorí sú skôr voliči pravice ako voliči ľavicových kandidátov.

Zanedbanú mobilizačnú a kontaktnú kampaň, terénu prácu na regionálnej a komunálnej úrovni kritizovali kandidátom SMER-u, teda aj Petrovi Chudíkovi viacerí politológovia či odborníci. Tvrdili, že sa spoliehali prevažne na politiku zhora a na svojho lídra Roberta Fica. Opozícia a nové subjekty, prípadne nezávislí kandidáti totiž stále budú zbierať protestné hlasy, o to viac sa vládna strana musí snažiť neustále komunikovať s voličmi.

V rôznych predvolebných diskusiách a v rozhovoroch zhrnul svoju kampaň do jednej vety či hesla: cesta-práca-rodina. Prioritou je pre neho rekonštrukcia ciest, keďže po cestách II. a III. triedy jednak ľudia dochádzajú do práce a jednak do daných oblastí prídu aj investori. Prezentoval sa snahou riešiť rozvoj cestnej infraštruktúry a dotiahnuť investorov do Prešovského kraja. Tým prispieť k tomu, aby ľudia nemuseli za prácou odchádzať, čo je podľa Majerského dôležité pre rodiny a manželstvá (Rimaj, 2017).

Samotná predvolebná kampaň víťazného kandidáta pozostávala zo siedmich prioritných oblastí, cieľom ktorých je postupné zotieranie rozdielov v životnej úrovni obyvateľov jednotlivých krajov Slovenska. Prioritná oblasť Oživiť hospodárstvo a zamestnanosť v regióne je zameraná na aktívne podporovanie existujúcich domácich podnikateľov, aby vytvárali a dlhodobo udržali nové pracovné miesta. S tým súvisí jednak aj podpora malých a stredných podnikateľov, ale aj usilovanie sa o príchod nových investorov do kraja. Veľmi podstatnou oblasťou, ktorú Milan Majerský zhrnul do ďalšej oblasti je riešenie rómskej otázky prostredníctvom tvorby pracovných miest pre danú menšinu. Príklad riešenia si plánuje vziať od starostu obce Spišský Hrhov Vladimíra Ledeckého, ktorému sa za posledné roky pomocou

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

obecného podniku zamestnať a podporiť vyše Rómov v danej obci, čím zvýšil ich životnú úroveň. Keďže Prešovský kraj ako taký disponuje bohatstvom kultúrnych, historických a kúpeľných pamiatok tím nového predsedu kraja sa zameriaval aj na rozvoj cestovného ruchu v kraji. Aktuálnou témou v rámci regionálnej politiky sú aj eurofondy, ktoré by sa snažil v nasledujúcom volebnom období efektívnejšie využívať a čerpať. Ďalšia priorita priamo reflektuje slogan, ktorým sa Milan Majerský v kampani prezentoval. Kvalitnejšie rozvinúť dopravnú infraštruktúru regiónu v rámci ciest II. a III. triedy, aktívne ovplyvniť dobudovanie obchvatov hlavne v meste Prešov. Keďže samosprávny kraj má v pôsobnosti činnosť a chod zariadení služieb v sociálnej, zdravotnej, kultúrnej oblasti i oblasti školstva, program sa zameriava aj na zlepšenie a skvalitnenie daných služieb. Poslednou, no nemenej dôležitou prioritou je samotné priblíženie úradu VÚC občanom kraja. Predovšetkým ide o snahu zriadiť efektívne lokálne pracovisko úradu kraja v regióne Spiš a Zemplín, aby občania pôvodných prirodzených regiónov (zemplínska a spišská župa) vedeli, že vyšší územný celok nie je len byrokratickým aparátom, ale že v ich blízkosti vie s občanmi aktívne komunikovať a vie flexibilne riešiť problémy, ktoré majú. (Volebný program kandidáta na predsedu...,2017).

3 VOĽBA POSLANCOV ZASTUPITEĽSTVA PSK

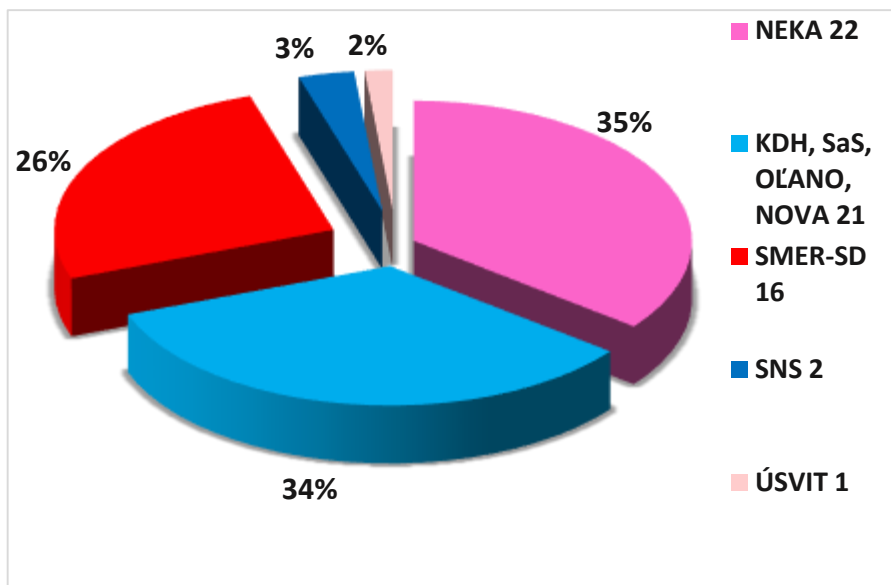
V Prešovskom samosprávnom kraji si voliči v 13 volebných obvodoch vyberali dokopy 62 poslancov. Tento počet ostal od volieb roku 2005 nezmenený. Celkovo sa o mandát krajského poslanca uchádzalo 500 kandidátov. Vo voľbách do Prešovského zastupiteľstva podalo kandidačné listiny 26 politických strán alebo hnutí a jedna koalícia, ostatní kandidovali ako nezávislí. Najväčší počet poslancov má tradične najväčší obvod Prešov, z ktorého je v novom krajskom parlamente 12 poslancov. Obvod Poprad bude reprezentovať osem poslancov, okresy Bardejov a Vranov nad Topľou si volili šesťčlenné zastúpenie v krajskom zastupiteľstve. Nasledujú okresy Humenné a Kežmarok majú po 5 poslancov. Po štyri mandáty obsadia zástupcovia z okresov Sabinov a Stará Ľubovňa, traja poslanci zasadnú do mandátu z okresov Levoča, Snina a Svidník. Dvaja poslanci boli zvolení za okres Stropkov a jedného zástupcu bude mať najmenší okres Prešovského kraja Medzilaborce (TASR, 2017).

Tohtoročné voľby, priniesli najväčší úspech práve pre nezávislých kandidátov, keďže v zastupiteľstve im patrí najväčšie, 35% zastúpenie, čo predstavuje 22 kresiel spomedzi celkového počtu 62. Druhé najväčšie zastúpenie majú poslanci z koalície KDH, SaS, OĽANO a NOVA, iba o jedno kreslo menej ako nezávislí poslanci - 21, čo značí 34% podiel. 16

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

kresiel (26%) má strana SMER-SD, Slovenská národná strana má 2 kreslá (3%) a 1 (2%) má strana ÚSVIT (graf 1).

Graf 1: Zloženie zastupiteľstva PSK podľa politickej príslušnosti vo voľbách 2017

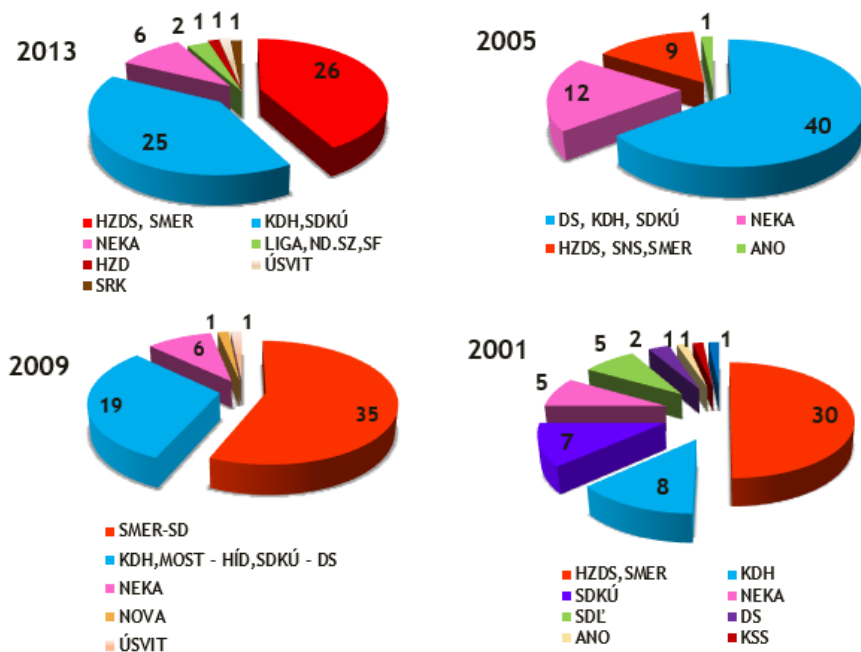


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov zo Štatistického úradu, 2017

Ak sa pozrieme na výsledky predošlých volieb do krajského zastupiteľstva a na zloženie poslancov, zistíme, že strana SMER-SD mala najväčšiu podporu v tých voľbách, kedy jej poslanci kandidovali samostatne. Naopak je to u opozičných strán, pretože tie mali najväčší úspech v koalíciách, ako to bolo aj v tohtoročných voľbách. Silnú pozíciu si každé volebné obdobie čím ďalej tým viac posilňujú nezávislí kandidáti, a to nielen čo sa týka poslancov zastupiteľstva, ale aj samotných predsedov jednotlivých vyšších územných celkov na Slovensku (Obrázok č.2)

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Obrázok 2: Zloženie zastupiteľstva PSK podľa politickej príslušnosti, voľby 2001, 2005, 2009, 2013



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu, 2017

Spomedzi všetkých zvolených poslancov najviac (13 539) získala primátorka mesta Prešov Andrea Turčanová. Viac ako desaťtisíc hlasov od voličov dostal aj Gabriel Paľa (10 174), no blízko pod touto hranicou skončila Zuzana Bednárová (9653). Všetci títo traja poslanci sa o mandát uchádzali v rámci koalície KDH, SaS, OĽANO, NOVA. Naopak najmenej hlasov (1 228) na zvolenie stačilo v najmenšom obvode v Medzilaborciach Adriánovi Kaliňákovi zo strany SMER-SD (TASR, 2017).

ZÁVER

Na základe dostupných výsledkov a z uvedených zistení, môžeme konštatovať, že v Prešovskom kraji, ako v jedinom z ôsmich vyšších územných celkov nastala po 16 rokoch na poste predsedu zmena. Takmer s 10% nárastom zvíťazil pravicový kandidát Milan Majerský. Zmeny nestali aj v zložení krajského zastupiteľstva, kde sa presne polovica menil poslanecky zbor. 31 kandidátov si svoj mandát udržalo a rovnaký počet poslancov bude v krajskom poslaneckom zbore nový.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

V poradí už piate regionálne voľby priniesli aj najvyššiu účasť nielen čo sa týka priemeru Slovenska, ale aj v samotnom Prešovskom kraji, kde sa účasť vyšplhala na 29,40%. Táto účasť je pripisovaná samotnej zmene voľby na jednokolovú, ktorá značne zjednodušila voľbu občanov. Mnoho voličov, ktorí volili prevažne pravicu sa snažili nastoliť po 16 rokoch v prešovskej župe zmenu a tým priniesť nové prístupy k riešeniu problémov v kraji. Avšak stále je táto ani nie 30% účasť braná za veľmi nízku, čo sa pripisuje prevažne nevedomosti občanov. Občania častokrát netušia čo samotné VÚC sú, aké kompetencie majú, a ako v konečnom dôsledku majú reálny dopad na život občana.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Legislatíva

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

Elektronické zdroje

PACHEROVÁ, S. Účasť vo voľbách prelomová, hoci nízka [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/volby-do-vuc-2017/clanok/447095-naviac-ludi-volilo-v-banskobystrickom-kraji>

Prešovský samosprávny kraj. Volebné obvody pre Voľby 2017. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/udaje/volby/volby-2017/volebne-obvody/>

Prešovský samosprávny kraj. Výsledky župných volieb. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : https://www.po-kraj.sk/sk/samo_sprava/udaje/volby/volby-2017/vysledky/

RIMAJ, Š. Majerský: Priority sú cesty, práca a rodina [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/volby-do-vuc-2017/clanok/447151-majersky-priority-su-cesty-praca-a-rodina/>

ŠEBÍK. K. – ŠVIKRUHA, M. – IMROVIČ, M. Regional elections in Slovakia - the sole arena for partocracy. In SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Albena, Bulgaria: Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. Sofia: STEF92 Technology Ltd., 2015. - ISBN 978-619-7105-46-9, p. 271-278.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

TASR. Milan Majerský zvíťazil v deviatich obvodoch, Peter Chudík v štyroch [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na: <http://www.teraz.sk/volby-do-vuc-2017/volby17-milan-majersky-zvitazil-v-deviat/290669-clanok.html>

Volebný program kandidáta na predsedu Prešovského samosprávneho kraja Milana Majerského a kandidátov na poslancov PSK za koalíciu strán KDH, SAS, OĽANO, NOVA na roky 2017-2022 [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <https://www.milanmajersky.sk/wp-content/uploads/2017/10/volebny-program-MMajersky-VUC2017-rev01.pdf>

Štatistický úrad SR. Účasť voličov v krajoch a volebných obvodoch. [online]. [cit. 09.12.2017] Dostupné na : <http://volby.statistics.sk /osk/osk2017/sk/data01.html>

Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <http://volby.statistics.sk /osk/osk2001/webdata/slov/tab/tab1.htm>

Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <http://volby.statistics.sk/osk/osk2005/slov/results/tab2.jsp.htm>

Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <http://volby.statistics.sk/osk/osk2009/sr/tab2.jsp@lang=sk.htm>

Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : http://volby.statistics.sk/osk/osk2013/VUC/Tabulka1_sk.html

Štatistický úrad SR. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. [online]. [cit. 09.12.2017]. Dostupné na : <http://volby.statistics.sk /osk/osk2017/sk/data01.html>

VEREJNÝ SEKTOR A JEHO MOTIVÁCIA VO VZŤAHU K PRACOVNÍKOM VEKOVEJ KATEGÓRIE 55+

Katarína Škrovánková, Adriana Martošová, Natália Letková¹

Abstrakt

V súčasnej dobe pojem motivácia je pre každého z nás veľmi dôležitým faktorom, ktorý ovplyvňuje náš každodenný pracovný život. S týmto pojmom sa stretávame nielen v súkromnej sfére ale aj vo verejnom sektore. Samotní pracovníci, či už v podnikoch, rôznych organizáciách, zdravotníckych službách, školstve, štátnej správe alebo samospráve chcú byť motivovaní nielen mzdou ale aj iným vhodným motivačným faktorom. Spôsob, ako efektívne motivovať svojich zamestnancov rieši v súčasnej dobe každá moderná organizácia. Doposiaľ bola práca v dôchodkovom veku vnímaná spoločnosťou veľmi negatívne, no nástupom nových demografických trendov dochádza k postupnej zmene názorov. Cieľom príspevku je identifikovať faktory motivácie zamestnancov pracovať a zlepšovať svoje postavenie na trhu práce. Prieskum sa prioritne orientuje na skupinu zamestnancov vybraných organizácií verejného sektora vo vekovej kategórii 55 a viac rokov, nakoľko uvedená skupina pracovníkov je v súčasnej dobe z hľadiska pracovnej konkurencieschopnosti označovaná ako najohrozenejšia na trhu práce, no zároveň ide o kategóriu pracovníkov, ktorí sa blížia k dosiahnutiu dôchodkového veku. Vzhľadom na súčasný demografický vývoj a rapidne starnutie populácie je pracovný potenciál poproduktívneho obyvateľstva jednou z východiskových možností, ako riešiť problémy nedostatku pracovných síl v budúcnosti. Prínosom príspevku sa môže stať identifikácia faktorov, ktoré by pracovníkov motivovali pracovať aj po dosiahnutí dôchodkového veku, čo by pozitívne prispelo k riešeniu globálnych problémov na trhu práce.

Kľúčové slová : demografia, motivácia, motivačné nástroje, verejná správa, verejný sektor, zamestnanci

ÚVOD

Význam oblasti verejného sektora sa v súčasnosti vníma ako skostnatý monolit, ktorý si žije svojimi pravidlami, svojím vlastným životom, ktoré sa ťažko reformujú. Z pohľadu dnešnej doby je verejný sektor pod vplyvom jeho interného, ako aj externého prostredia, ktoré ho formuje a podnecuje k zmene. Vo verejnom sektore nájdeme tím jednotlivcov, ktorí sa snažia a usilujú nájsť vhodné spôsoby ako zlepšiť svoju prácu, prípadne sú inšpirovaní svojím kolegami zo zahraničia alebo z iných inštitúcií verejného sektora na Slovensku. V každom ponímaní verejný sektor zohráva nemalú úlohu.

¹ Ing. Katarína Škrovánková, Ing. Adriana Martošová, Ing. Natália Letková, Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, Katedra manažmentu a rozvoja ľudských zdrojov, Študentská 3, 911 50 Trenčín

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Pre trvalú a skutočnú motiváciu pracovníkov je potrebné pre verejný sektor, aby vedenie napomáhalo a vytváralo priaznivé pracovné podmienky. Ako správne motivovať pracovníkov je otázkou nielen pre súkromnú sféru ale aj pre verejný sektor. Aj v takejto oblasti si zamestnávateľia musia uvedomiť, že pracovníci sú zdrojom vykonávania práce a sú potrební pre ich výkon. To znamená, že ich pracovný výkon závisí od uspokojenia potrieb a od toho, či ich práca je dostatočne motivovaná.

Je preto nesmierne dôležité, aby zamestnávateľia poznali potreby svojich pracovníkov, čo ich motivuje, keďže každého motivuje niečo iné. Za posledné obdobia ich začalo viac zaujímať odmeňovanie zamestnancov prostredníctvom vhodne nastaveného systému benefitov a permanentné vzdelávanie zamestnancov. Cieľom našej práce je identifikovať faktory motivácie zamestnancov pracovať a zlepšovať svoje postavenie na trhu práce. V prvej časti príspevku sme sa zameriavali na verejný sektor a jeho inštitúcie, samosprávu Trenčianskeho samosprávneho kraja, v druhej časti je to motivácia, motivačné nástroje a motivačné faktory a v poslednej časti príspevku predkladáme výsledky dotazníkového prieskumu, ktorý je súčasťou prílohy a samozrejme odporúčania pre prax.

1 VEREJNÝ SEKTOR

Verejný sektor je riadený verejnou správou, pričom verejná správa predstavuje súhrn činností, ktoré realizujú orgány štátnej správy, územnej samosprávy a verejnoprávne inštitúcie (Štefková, 2011).

Vznik verejného sektora spočíva v predpoklade, že voľná trhovú regulácia má obmedzenú možnosť dosiahnuť podmienky spoločenského optima zabezpečiť všetky verejné statky a služby pre uspokojenie potrieb občanov (Nižňanský, 2005).

Podstatou verejného sektora je formulácia vzťahov ako organizačných foriem, ktorými inštitúcie štátnej správy, regionálnej a lokálnej samosprávy napomáhajú k uspokojovaniu potrieb verejného záujmu (Potůček, 2005).

Pri uplatňovaní verejného záujmu je nevyhnutná identifikácia nedostatkov a potrieb do cieľov, formulácia cieľov pre naplnenie stanovených cieľov, uznanie opatrení a rozhodnutí, realizácia v podobe uplatnenia zvolených nástrojov (Papcunová, Gecíková, 2014).

Medzi základné funkcie verejného sektora možno z hľadiska uspokojovania verejného záujmu zaradiť:

- tvorba zdrojov s cieľom efektívneho využitia,
- časti dôchodkov záujme zníženia sociálno – ekonomických nerovnováh,
- organizácia a spracovávanie analytických informácií na výkon makroekonomickej politiky.

1.1 Inštitúcie verejnej správy

Pod pojmom *verejná správa* sa chápe ako spoločenský jav, podieľajúci sa na realizácii verejného záujmu a verejných úloh v súčinnosti s aktivnosťou a iniciatívnosťou, ktorého charakteristickým rysom je absolútna inštitucionalizácia. (Habánik, 2017, s. 58)

Verejná správa je jadrom verejného sektora, je to správa verejných vecí v rámci spoločnosti organizovanej do podoby štátu. Ide o výkon verejnej moci, ktorou disponuje nie len štát, ale i ďalšie poverené subjekty.

Samospráva je osobitnou formou riadenia, ktorá je vhodná pre spoločenské riadenie a utváranie samostatného podsystému politického systému vrátane jeho sociálno-ekonomických dimenzií (Grúň, 2005).

Samosprávu delíme na :

1. územnú – obec, vyšší územný celok (8 VÚC)
2. záujmovú - voľné združenia, združenia a profesijné inštitúcie (Hašanová, 2011).

Štátna správa je osobitným druhom spoločenského riadenia, uskutočňovaný štátom prostredníctvom organizačno – riadiaceho systému štátnych orgánov. Ide o inštitucionalizovanú činnosť vykonávanú osobitne ustanovenými orgánmi – subjektmi, ktorým štát zveril výkon (Holomek, 2015).

Štátna správa je tvorená z dvoch zložiek:

1. ústrednej štátnej správy – jednotlivé rezorty ministerstiev
2. miestnej štátnej správy – ostatné orgány štátnej správy (Úrad vlády SR, Štatistický úrad SR a i.) (Kútik, Karbach 2011).

1.2 Územná samospráva

Územná samospráva je podľa Európskej charty miestnej samosprávy vyjadrením práva miestnych orgánov regulovať a riadiť verejné záležitosti v medziach daných zákonom a v záujme miestneho obyvateľstva (Holomek, Klierová, 2015).

Územnou samosprávou je priestorovo ohraničený funkčný celok, ktorý je oprávnený samostatne hospodáriť a nakladať so svojím majetkom. Medzi základné črty územnej samosprávy patrí:

- ✓ demokratický výkon moci – právo a povinnosť regulácie na úžitok miestneho spoločenstva,
- ✓ miestna autonómia – zákonom vymedzené kompetencie,
- ✓ samosprávna pôsobnosť – činnosti v súlade so záujmami územnej samosprávy,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- ✓ optimalizácia samosprávnych a štátoprávnych funkcií – legalizovanie zákonom, dôraz na ekonomickú samostatnosť a iniciatívnosť (Kútik, Karbach, 2011).

1.3 Samospráva Trenčianskeho samosprávneho kraja

Územie Trenčianskeho samosprávneho kraja je lokalizované v západnej časti Slovenskej republiky, pozdĺž stredného toku rieky Váh a horného toku rieky Nitra. Severozápad kraja tvorí štátna hranica s Českou republikou.

Rozloha Trenčianskeho samosprávneho kraja predstavuje 4 502 km². Kraj združuje okresy z oblasti regiónu Horné Považie (Považská Bystrica, Púchov, Ilava, Trenčín, Nové Mesto nad Váhom, Myjava) a okresy z oblasti regiónu Horná Nitra (Prievidza, Partizánske a Bánovce nad Bebravou). Z administratívneho hľadiska je územie Trenčianskeho samosprávneho kraja zložené z 18 miest a 258 obcí. Celkový počet obyvateľov Trenčianskeho samosprávneho kraja je približne 601 400. Hustota obyvateľstva predstavuje 131 obyvateľa/km² (Štefková, 2011).

Samosprávny kraj možno z priestorového hľadiska označiť ako vyšší územný celok tvorený ďalšími územnými jednotkami a to okresmi, mestami a obcami.

Samospráva vyšších územných celkov vykonáva správu územia prostredníctvom volených orgánov. Orgánmi samosprávneho kraja sú zastupiteľstvo zložené z poslancov a predsedu. Zastupiteľstvo Trenčianskeho samosprávneho kraja tvorí 45 poslancov, ktorí zastupujú občanov jednotlivých územných celkov (okresov).

Úrad samosprávneho kraja je výkonným orgánom, ktorý zabezpečuje plnenie úloh spojených s verejnou správou v kraji. V súčasnosti zamestnáva Úrad samosprávneho kraja TSK 161 zamestnancov (Janas, 2007).

Na zabezpečenie činností samosprávneho kraja sú zastupiteľstvom kraja zriadené nasledovné komisie:

- a) finančná komisia,
- b) komisia zriadená v zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov,
- c) mandátová komisia,
- d) komisia školstva a športu,
- e) komisia sociálnej pomoci,
- f) komisia regionálneho rozvoja a cestovného ruchu,
- g) komisia zdravotníctva,
- h) komisia kultúry,
- i) komisia dopravy.

2 MOTIVÁCIA

V súčasnej dobe pojem motivácia je jedným z najpoužívanějších psychologických pojmov, ktorá súvisí s celkovým postavením človeka v spoločnosti, ako aj jeho samotnou osobnosťou. Keďže motivácia je chápaná ako jav komplexnosti, existuje k nej množstvo určitých základných princípov, ktoré uplatňuje. Predovšetkým vychádza z chápania človeka ako otvoreného mikrosystému obklopeného makrosystémom. Medzi týmito dvoma systémami nastáva vzájomná interakcia. Motivácia je teda druh špecifickej a psychickej regulačnej činnosti a jednou z najvyšších foriem psychickej determinácie činnosti. Napomáha nám rozvíjať svoje talenty, dosahovať nové ciele a hlavne aktívne konať a myslieť, kde základom je vznik motívu. Živčicová (2006, str. 42) uvádza, že im musíme venovať náležitú pozornosť a označujeme ich ako aktivačné činitele, medzi ktoré zaradíme motívy, potreby, záujmy, postoje, aspirácie, životné ciele, hodnoty. Ďalej uvádza, že slovo motivácia vychádza z lat. slova motio – pohyb, vášeň, vďaka ktorej nám presne zobrazuje, čo človek prežíva, po čom túži, k čomu má totálny odpor, čo sa snaží dosiahnuť a aké má ciele. Môžeme teda povedať, že motivácia je vnútorným pohnútkom a je základom všetkého, a to nielen pre spokojný život. Táto vnútorná pohnútko podnecuje naše konanie a myslenie, ktoré späto súvisí aj s našou následnou výkonnosťou. Za posledné obdobia sa dosť často stretávame s otázkou čo to naozaj motivácia je, aký má pre nás význam a čo je zdrojom motivácie. Je veľa rôznych odborných teórií, v ktorých sa vedci pokúšajú nájsť odpovede na to, kde sa motivácia berie a kde sa vytráca. Doteraz však na to neprišli. Avšak všetci vedci sa zhodli v jednom a to, že všetko sa skrýva v našej hlave, v našej psychike. (Štefančíková, 2016, s. 52)

Každý človek má iné životné priority, iný charakter a takisto aj iné zdroje svojej motivácie. Na každého z nás pôsobí povzbudzujúco úplne niečo iné. Je však dôležité tieto zdroje mať. Je jedno, aké sú tie naše zdroje, môžeme ich mať naozaj veľa. Nie je dôležité, aké sú, ale sme ich poznali, mali a hlavne aj využívali. A takisto aby boli pre nás dostatočne silné. Motivácia môže pochádzať z veľa zdrojov a niektoré poskytujú pre nás silnejšiu a iné slabšiu motiváciu. Pri motivácií sú veľmi dôležité aj motivačné faktory, ktoré ovplyvňujú nielen súkromný sektor ale aj verejný sektor. Motivačnými faktormi sa budeme zaoberať v nasledujúcej podkapitole.

2.1. Motivačné faktory

Na každého z nás vplyvajú motivačné faktory rozdielne, a to či už v súkromí alebo v práci. Motivačné faktory sú súčasťou efektívneho pracovného

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

výkonu zamestnanca, kde Armstrong (2007) uvádza, že pracovný výkon zamestnanca závisí práve od týchto faktorov. Z hľadiska motivačných faktorov je veľmi dôležité sa hlavne aj v takejto sfére zameriavať na vekovú kategóriu 55+. Sami vieme, že tak ako vplývajú na zamestnancov motivačné faktory, tak sa to odráža na ich samotnom pracovnom výkone. Podľa viacerých štúdií sa v dnešnej dobe stretávame s veľkým množstvom názorov a teórií motivačných faktorov, ktoré naň vplývajú.

Pri motivačných faktorov sa musíme zamyslieť nad ktorými považujeme za viac a menej dôležité. Touto cestou štúdiá sa zaoberal predstaviteľ F. Herzberg, ktorý skúmal pracovnú motiváciu zamestnancov rôznych podnikov a miest vo Veľkej Británii a zoradil desať najdôležitejších faktorov, ktoré ovplyvňujú pracovný výkon zamestnancov.

Zaradíme medzi nimi:

- 1) Istota a bezpečnosť,
- 2) Príležitosť a postup,
- 3) Mzda,
- 4) Charakter a obsah práce,
- 5) Priamy nadriadený,
- 6) Sociálne aspekty pracovnej činnosti,
- 7) Komunikácia,
- 8) Pracovné podmienky,
- 9) Zamestnanecké výhody,
- 10)

Vzhľadom na to, že sme sa zameriavali vo výskume motiváciou pracovníkov vekovej kategórie 55+ vo verejnej správe, treba im venovať zvlášť náležitú pozornosť. Zamestnávateľ by mal poznať svojich zamestnancov, čo je ich správnym pohnútkom a čo chcú v blízkej budúcnosti dosiahnuť. Rovnako by si mal zamestnávateľ uvedomiť, že motiváciu zamestnancov nemožno dosiahnuť rýchlo, ani lacno, treba jej venovať úsilie a čas. Ak je motivácia správne uspokojená, potom môžeme hovoriť o vysokej pracovnej výkonnosti.

2.2. Motivačné nástroje

Pre určité opatrenia, návrhy a zlepšenia je veľmi dobré vytvoriť vhodný motivačný program. Vojtovič () uvádza, že motivačný program je zameraný na naplnenie podnikových potrieb. V tomto prípade to platí aj pre verejný sektor. Podľa viacerých štúdií poznáme viacero motivačných programov. Medzi ne môžeme zaradiť hlavne vzdelanie. Podľa určitých predpokladov vzdelávanie je považované za významný motivačný program. Myslíme si, že

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

neustále permanentné vzdelávanie by bolo najvhodnejším motivačným programom pre vekovú kategóriu 55+ vo verejnom sektore.

V našom príspevku uvádzame ale aj niekoľko motivačných nástrojov, ktoré by sa mali začať používať vo verejnom sektore. Medzi ne zaradujeme:

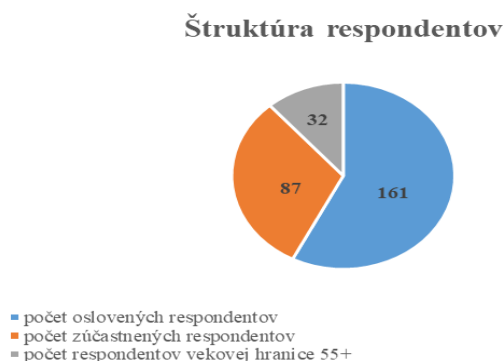
- ✓ Homeoffice- práca z domu,
- ✓ Chillout zóna- slúžil by pre ľudí, ktorým je príjemnejšie pracovať v tulinaku ako za kancelárskym stolom,
- ✓ Práca z parku či kaviarne- ak niekomu nevyhovuje prvý a druhý bod, môže ísť pracovať a s notebookom do kaviarne alebo do parku,
- ✓ Pravidelné stretnutia tímov mimo kancelárie- nebolo by na škodu, ak by sa tím stretol na neformálnom stretnutí a preberie dôležité projekty,
- ✓ Zahraničný výmenný program- myšlienka je taká, že zamestnanci by mohli pracovať dva týždne alebo mesiac v partnerskej agentúre,
- ✓ Work –life balance- napr. flexibilita pracovnej doby

Viac o potenciálnych motivačných nástrojoch, resp. návrhoch, ktoré by zvýšili spokojnosť pracovníkov a ich motiváciu si uvedieme v záverečnej kapitole.

3. VÝSLEDKY DOTAZNÍKOVÉHO PRIESKUMU

Z celkového počtu 161 respondentov sa na výskume podieľalo 87 respondentov, pričom sledovanou vzorkou respondentov sú zamestnanci zaradení vo veku 55+.

Obrázok 1: Štruktúra respondentov

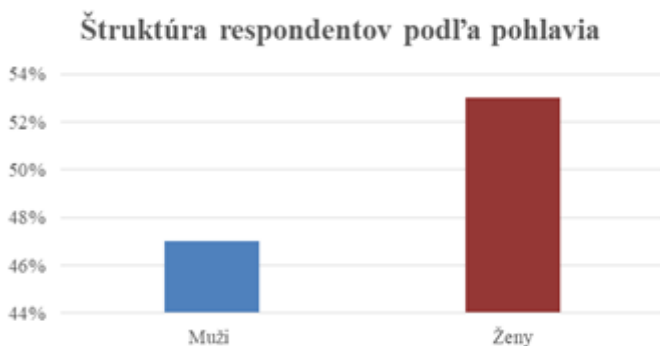


Zdroj: Vlastné spracovanie

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Celkový počet respondentov podľa štruktúry pohlavia poukazuje na vyššiu účasť žien. Pričom podiel mužov respondentov bol 47% a naopak podiel žien respondentov bol 53%. Z tohto hľadiska možno tvrdiť, že v zamestnaneckej štruktúre zvolenej inštitúcie prevažujú ženy.

Obrázok 2: Štruktúra respondentov 55+ podľa pohlavia

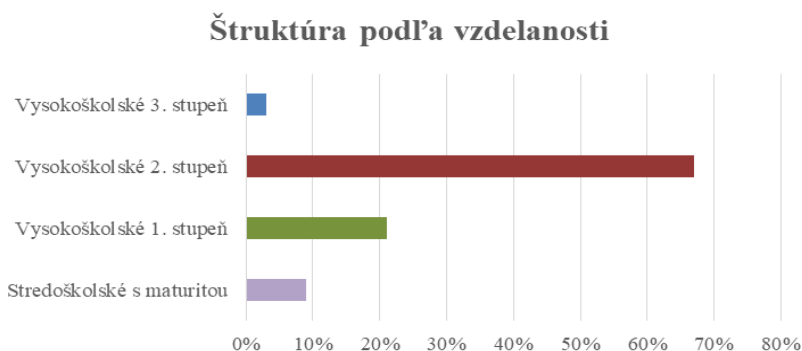


Zdroj: Vlastné spracovanie

Nasledovné údaje sa týkajú iba respondentov vo vekovej kategórii 55+. Respondenti odpovedali, na otázku týkajúcu sa počtu odpracovaných rokov v uvedenej inštitúcii, pričom priemerný počet po prepočítaní údajov bol 5 rokov.

Z hľadiska vzdelanostnej štruktúry respondentov, prevažuje podiel zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním 2. stupňa. Naopak iba 9% respondentov dosahuje stredoškolské vzdelanie ukončené maturitnou skúškou. Iba 3% respondentov dosiahlo najvyšší stupeň vzdelania.

Obrázok 3: Štruktúra respondentov podľa dosiahnutého vzdelania



Zdroj: Vlastné spracovanie

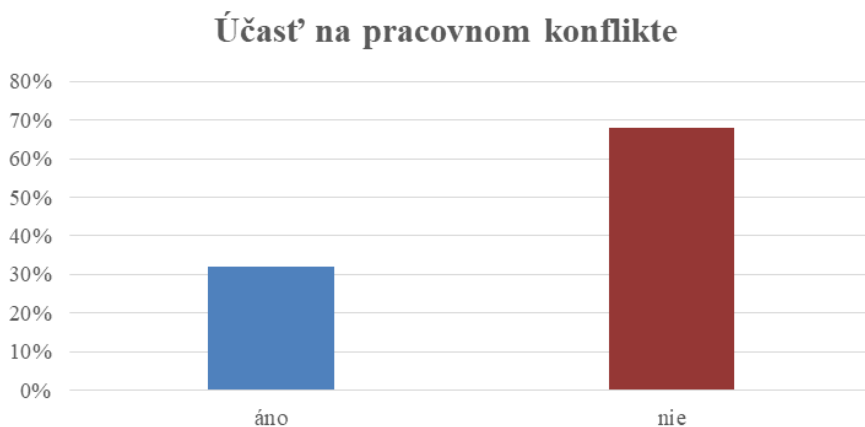
Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Ďalším údajom, ktorý sme sa pokúsili získať od respondentov bola otázka spokojnosti s platovým ohodnotením. Spokojnosť s platovým ohodnotením zamestnancov je len priemerná, vyhodnotená známkou dobre (3). Pričom hodnota (1) predstavovala maximálnu spokojnosť a naopak hodnota (5) predstavovala maximálnu nespokojnosť s platovým ohodnotením.

Čo sa týka otázok kladených na kvalitu pracovného prostredia, respondenti odpovedali nasledovne. Kvalita pracovného prostredia bola zo strany zamestnancov ohodnotená známkou chválitebne (2), pričom známka (1) predstavovala maximálnu spokojnosť a naopak známka (5) predstavovala maximálnu nespokojnosť s kvalitou pracovného prostredia.

Obr. 4 poukazuje na údaje týkajúce sa účasti zamestnancov na pracovných konfliktoch. Účastníci prieskumu vnímajú vznik konfliktov, no napriek tomu väčšina z nich uvádza, že na svojom pracovisku doposiaľ nezaznamenali žiaden konflikt. 68% zúčastnených respondentov potvrdilo, že na pracovisku nevznikli a ani nevznikajú konflikty, či už medzi nadriadeným a podriadeným zamestnancom, alebo medzi zamestnancami navzájom. 32% respondentov však odpovedalo, že počas výkonu svojej práce zaznamenali vznik konfliktu na pracovisku.

Obrázok 4: Účasť zamestnancov na pracovných konfliktoch

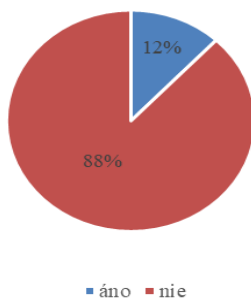


Zdroj: Vlastné spracovanie

Obr. 5 poukazuje na vplyv vznikajúcich konfliktov na výkon práce zamestnancov vo vybranej inštitúcii verejnej správy. Na túto otázku odpovedali iba respondenti, ktorí už v minulosti boli účastníkmi na pracovnom konflikte. 12% respondentov uviedlo, že vznik konfliktu na pracovisku ovplyvnil ich pracovné nasadenie a ďalšiu motiváciu pri výkone práce. Naopak 88% respondentov uviedlo, že vznik a účasť na pracovnom konflikte vôbec neovplyvnil ich výkon práce.

Obrázok 5: Vplyv vznikajúcich konfliktov na pracovný výkon zamestnancov

Vplyv konfliktu na pracovný výkon



Zdroj: Vlastné spracovanie

ZÁVER

Tak ako aj v súkromnej sfére aj vo verejnom sektore motivačné nástroje predstavujú dôležitú činnosť v oblasti motivácie vo vzťahu k pracovníkom a to zvlášť vekovej kategórie 55+. Snaha udržať si stálych a skúsených zamestnancov je základ úspechu aj pre verejný sektor. Nehovoríme o nástrojoch, ktoré vedú k finančnému motivovaniu zamestnancov, hovoríme aj o tých nefinančných. To znamená, že ich snažíme viesť nielen k lepším výkonom, ale predovšetkým aby boli spokojní a šťastní.

Na základe teoretických a praktických poznatkov môžeme konštatovať, že motivácia by mala byť aktívnym procesom v každej spoločnosti. Zamestnanci sú ochotní zvýšiť svoj pracovný výkon, iba v tom prípade, ak bude ich práca spravodlivo ohodnotená a ocenená.

Ďalšie informácie, ktoré sme sa v rámci realizácie výskumu pokúsili získať sú údaje týkajúce sa zamestnaneckých benefitov, ktoré sú zo strany zamestnávateľa poskytované. Respondenti uviedli benefity ako 13. plat, odmeny, stravné lístky, príplatky za nadčasy, či team buildingy, ale i odmeny za počet odpracovaných rokov.

Na pracovisku by prijali zmeny v podobe výhod spojených s vyššou mobilitou čerpania dovolenky, odmeny za špeciálne výkony na pracovisku, ale i pochvalu a lepšiu vzájomnú komunikáciu, ktorá by ich motivovala k vyššiemu pracovnému nasadeniu.

Poslednou informáciou, ktorú sme sa pokúsili získať od respondentov bol údaj, ktorý sa týkal pocitu ohrozenia mladšími spolupracovníkmi, či

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

potenciálnymi záujemcami o prácu vo verejnej správe. Obr. 6 poukázal na fakt, že väčšina oslovených respondentov vo vekovej kategórii 55+ sa cíti byť ohrozená, konkrétne 65%. Naopak ohrozenie nepocítiť iba 35% respondentov starších ako 55 rokov.

Z výskumu teda vyplýva, že zamestnanci v tejto vekovej kategórii si uvedomujú svoju nahraditeľnosť a taktiež vnímajú i fakt, že každoročne pribudne v oblasti verejnej správy veľké množstvo absolventov. Zamestnanci v tejto vekovej kategórii však majú bohaté skúsenosti a dlhoročnú prax v zázemí tejto inštitúcie, čo jednoznačne patrí medzi ich veľkú výhodu.

V súčasnosti je stav na trhu práce definovaný rýchlym starnutím a práve z tohto dôvodu možno očakávať nedostatok zamestnancov i v oblasti verejnej správy. Na to aby boli zamestnanci pri svojej práci aktívnejší je nevyhnutná ich motivácia. V neposlednom rade navrhujeme potenciálne návrhy, ktoré by zvýšili motiváciu pracovníkov a aj ich výkonnosť.

Prvým návrhom je tzv. Motivácia cez uznanie, kde pod takýmto vyjadrením chápeme Zamestnanec mesiaca. Takouto formou rozumieme „cenná odmena“ typu lampión šťastia, zľavové kupóny do McDonaldu, ale dnes zamestnanec dostáva odmenu 100 eur. Ďalej je to Motivácia cez súťaživosť, kde by dostal zamestnanec titul Autor mesiaca, na základe najlepšieho napísaného článku na blog a kde dosiahol najvyššie skóre za uplynulý mesiac. Medzi ďalšie návrhy odporúčame staranie sa o zdravie zamestnancov formou masáže raz za mesiac, mať saunu v kancelárii, každodenné rozvičky, nákup ovocia do kancelárie alebo zorganizovať teambuilding vrátane nielen otužovanie dobrých vzťahov na pracovisku, ale aj ako správne sedieť v kancelárii.

POUŽITÁ LITERATÚRA

GRÚŇ, L. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava: Eurounion, 2005, 122 s. ISBN 80-88984-82-3.

HAŠANOVÁ, J. 2011. *Správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011, 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9.

JANAS, K.: *Trenčianska župa (1940-1945)*. Trenčín: FSEV TnUAD, 2007, 141 s. ISBN 978-80-8075-213-2.

KLIEROVÁ, M – KÚTIK, J. 2013. *Verejný sektor*. Trenčín: FSEV TnUAD, 2013, 190 s. ISBN 978-80-8075-597-3.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

KLIEROVÁ, M – HOLOMEK, J. 2015. *Verejná správa*. Trenčín: FSEV TnUAD, 2015, 215 s. ISBN 978- 80- 8075-727-4.

Nižňanský, V. 2005. *Verejná správa na Slovensku*. Bratislava: ÚV SR, 2005, 26 s. ISBN 78 – 80 – 7097 – 713 - 2.

Potůček, M. a kol. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 41 s. ISBN 80- 8642- 950- 4.

Štefková N. 2011. *Verejná politika Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii*. Trenčín: FSEV TNUNI, 2011, 34 – 40 s. ISBN 978 – 80 – 8075 – 504 – 1.

Papcunová, V. – Gecíková, I. 2014. *The Fulfillment of managerial functions „leadership“ as one aspect of ensuring competencies in conditions of municipal self – government in Slovakia. In Region in the Development of Society* Brno: MU Brno, 2014, 224 – 235 s. ISBN 978 – 80 – 7509 – 139 - 0. (WOS)

ŽIVČICOVÁ, E. 2006. *Základy psychológie*. Trenčín: FSEV TnUAD, 2006, 98 s. ISBN 80- 8075- 152-8.

ČLÁNOK V ČASOPISE

HABÁNIK, J. – KOIŠOVÁ, E. – MASÁROVÁ, J. : *Public administration in the territory of the Slovak Republic after. Social and Economic Revue*. 1990. Trenčín: FSEV TnUAD, 2017, s.52 -64, ISSN- 1336 – 3727

ŠTEFANČÍKOVÁ, A.: *Work Motivation and satisfaction of employees in Slovak companies*, Trenčín: FSEV TnuAD, 2016, s. 44-65, ISSN- 1336 – 3727

Internetové zdroje

Visiblog [online]. 2017 Dostupné na internete: <https://visibility.sk/blog/9-ciest-ako-nefinancne-motivovat-zamestnancov/>

Motivácia a odmeňovania ako nástroje zvyšovania výkonnosti firmy [online].2017 Dostupné na internete: https://is.bivs.cz/th/18327/bisk_m/Motivacia_a_odmenovania_ako_nastroje_zvyšovania_vykonnosti_firmy.pdf

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Zákony a vyhlášky

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení
neskorších predpisov

MOŽNOSTI ROZVOJA BRATISLAVY AKO METROPOLITNÉHO MESTA

Matúš Meluš¹

Abstract

Bratislava has a great potential as the capital city of Slovakia. On the other hand, there are several complications that keep it from development. For example, I can mention the transport, territorial division or unprofessional building. City management must work to eliminate these shortcomings. The city itself should also cooperate with the Bratislava self-governing region. It includes the districts of Malacky, Pezinok and Senec too. In Europe, a central city with its peripheral parts form some different territorial units. Their administrative organization is a crucial factor in the functioning of self-government. Mostly, we are thinking about metropolitan areas. We do not yet know the exact definition of similar units in Slovak conditions. There are a number of proposals that should organize the region of Bratislava in the near future. In my contribution I will deal with the possibilities of its development as a metropolitan city. Of course, this model has to respect certain specifics. This article will try to gradually describe them.

KEY WORDS: Bratislava, metropolitan city, self-governing region, functions of city, satellite municipalities

ÚVOD

V západnej Európe, Severnej Amerike, Japonsku či Austrálii rozpoznávame v rámci územno-správneho členenia štátu mohutné mestské sídla, ktoré plnia široké spektrum funkcií (Brix, 2015). Toto sídlo je tvorené tzv. centrálnym mestom a jeho okolitými, resp. susednými obcami. Dané obce môžu byť menšie (ako napr. v Nemecku, Holandsku, Belgicku atď.), ale aj väčšie (napr. v Japonsku alebo v USA). Metropolitné oblasti sú vo všeobecnosti charakterizované ako dominantné regióny v ekonomickom, kultúrnom, vzdelanostnom či sociálnom rozvoji štátu. Ako bolo spomenuté vyššie, za ich základné rozdelenie možno považovať model jadrového mesta s okolitým zázemím, resp. perifériou. Pre jadro je typických niekoľko znakov – vysoká koncentrácia pracovných príležitostí; je sídlom veľkého množstva firiem, , politických inštitúcií ako napr. prezident, parlament, vláda a pod. (Horváth, 2015), univerzít; plní obytnú funkciu a pod. (Meluš, 2017). Z teoretického hľadiska metropolitné mesto prerastá svojimi vnútornými vzťahmi do širšieho zázemia a vytvára v podstate homogénny celok. Ako uvádzam vyššie, môže spájať až niekoľko desiatok fyzicky oddelených sídiel – tie sú však funkčne zasieťované okolo dominantnej

¹ PhDr. Matúš Meluš, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, matus.melus@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

metropoly. Okrem iného sú prepojené rôznymi komunikačnými koridormi (železnice nového typu, diaľnice, informačné siete, potrubia a pod.). Tie zabezpečujú pravidelný pohyb osôb, tovarov a informácií oboma smermi. Metropolitné mesto tiež môžeme charakterizovať ako geograficky vymedzený útvar odlišný od typického obrazu mesta či vidieckej obce. Jednou zo základných diferenciácií je prirodzene vysoká miera populácie. Zázemie mesta chápeme predovšetkým ako najbližšiu susedskú oblasť vo vzťahu k centru. Označujeme ho ako územie obklopujúce jadro. Ďalšími používanými pojmami sú napr. mestsko-vidiecka zóna, prímestská zóna, urbanizovaná zóna, periférne územie alebo viazané sídla. Teória tiež hovorí, že zázemie sa môže vyznačovať výraznými funkčnými disproporciami. Môže mať priemyselný, alebo naopak obytný charakter, rozdiely sa tiež často vyskytujú v poskytovaných službách (Machyniak, 2014).

Na Slovensku si v poslednej dekáde vytvárajú väčšie mestá väzby na svoje okolie najmä kvôli bytovej otázke, resp. výstavbe nových nehnuteľností slúžiacich na bývanie. Do popredia vystupujú tzv. satelitné obce. Obec je všeobecne považovaná ako fundament miestnych vlád, ktoré vykonávajú svoju originálnu a prenesenú činnosť (Nemec, Imrovič, 2017). V budúcnosti môžeme predpokladať, že okolie bude technicky obsluhované samotným jadrovým mestom. Vzájomná kooperácia sa už dnes čoraz viac prehľbuje a s rozvojom mesta sa mení aj jeho bezprostredné okolie. (Hájek – Lukáč, 2016) Matlovič identifikuje tri konceptuálne roviny, v ktorých sa vyjadrujú vzťahy mesta a príslušného regiónu. Prvá vníma mesto ako stredisko zabezpečujúce tovary a služby pre obyvateľov žijúcich v zázemí. Väzby tohto typu sú dobre rozpracované napríklad v rámci teórie centrálnych miest W. Christallera. Druhá konceptuálna rovina uvažuje o vzťahoch mesto-okolie najmä z aspektu deľby práce. Funkčné závislosti v tomto systéme spočívajú v spolupráci jednotlivých území a tento model sa premieta napríklad v koncepcii funkčných mestských regiónov. Tretia koncepcia spočíva v premenách zóny obklopujúcej veľké mesto v dôsledku suburbanizácie a preto je táto prechodná zóna medzi mestom a vidiekom označovaná aj ako suburbánna. (Matlovič, 2007)

1 PREDPOKLADY FORMOVANIA BRATISLAVY AKO METROPOLITNEJ OBLASTI

Bratislava je hlavným mestom Slovenskej republiky a pri svojej rozlohe viac ako 367 km² ho obýva približne 426-tisíc osôb. Ak k tomu pripočítame celú aglomeráciu, toto číslo sa šplhá až k 660-tisícim. Okrem toho je Bratislava centrom rovnomenného samosprávneho kraja (BSK) a významnou obchodno-dopravnou križovatkou. Jej katastrálne územie tvorí 17 mestských častí, pričom sa tiež delí na päť okresov (Bratislava I – V).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Ako zásadný nedostatok sa ukazuje každodenná rozsiahla migrácia ľudí z východného smeru do hlavného mesta. Niekoľko tisíc pracovníkov a študentov sa sem sťahuje v pravidelných intervaloch. Len mizivé percento z nich tu však má trvalý pobyt a metropola tým prichádza o nemalé finančné prostriedky. Práve naopak, tieto skupiny občanov sťažujú napr. dopravnú situáciu či bytovú otázku v meste. Na druhej strane, v tomto smere treba pripomenúť aj zanedbaný organizačný poriadok a nedostatočné systémové riešenia prichádzajúce hlavne z magistrátu. Tento článok sa ale primárne nevenuje spomenutej problematike. V nasledujúcom texte sa budem zaoberať postavením Bratislavy ako vhodného objektu metropolizácie podľa angloamerickej, resp. európskej definície. Fundamentálnou podmienkou pre splnenie štatútu metropoly je populačný aspekt. Všeobecná zhoda, príp. exaktné číslo určujúce dané kritérium prakticky neexistuje. Niektorí autori sa prikláňajú k hranici 500-tisíc, iná skupina preferuje jeden milión, ďalší dokonca ešte vyššiu mieru (1,5 – 2 milióny rezidentov). Samozrejme, je nevyhnutné brať do úvahy aj rozlohu štátu – špecifické okolnosti vnímame inak napr. v Nemecku či Veľkej Británii a inak na Slovensku. Polmiliónovú populačnú úroveň však bratislavský región spĺňa, pričom v rámci našej krajiny sem môžeme zaradiť aj oblasť Košíc - druhého najväčšieho mesta v SR. Za relevantné metropolizačné prvky môžeme tiež považovať nasledovné:

1. Zamestnanosť – najviac pracovných príležitostí je práve v Bratislave, podiel celkovej zamestnanosti dosahuje hodnoty najvyšších regiónov v EÚ. Nezamestnanosť sa dlhodobo udržuje na hranici 3 – 3,5%.

2. Vedecko – výskumný sektor – zohráva významnú úlohu v napredovaní inovačného procesu, uľahčuje prístup k najnovším poznatkom v technologickej sfére a otvára nové možnosti podnikania.

3. Ekonomický rast – je primárne založený na sektore služieb, ďalej na firmách nadnárodného charakteru, spolu s výskumnými aktivitami sa zapája do medzinárodných sietí. Jeho želaným výsledkom je príchod investorov, resp. finančného kapitálu. Územie západného Slovenska vrátane Bratislavy sa špecializuje práve na priemysel a služby.

4. Investície s vyššou pridanou hodnotou – rozširuje možnosti a priestor na participáciu domácich podnikov a firiem na rôznych druhoch modernizačných projektov. Tie navyše môžu súperiť so zahraničnou konkurenciou, čo vytvára vhodné predpoklady na transparentnosť a efektivitu vo verejnej správe.

5. Inovácie – východiskovou požiadavkou pre inovatívne myslenie a prax sú vzdelaní ľudia. Bratislava spĺňa túto podmienku vďaka vysokej koncentrácii univerzít, výskumných organizácií a sprostredkovateľských inštitúcií. Tieto organizácie vytvárajú svojim pôsobením rozsiahlu sieť vzájomných vzťahov a interakcií. Dynamika rozvoja inovácií sa tiež zvyšuje

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

budovaním vedecko-technických parkov a príslušnej infraštruktúry. Bratislavský región patrí v tejto sfére k najvyspelejším nielen na Slovensku, ale aj v strednej a východnej Európe. Navyše, v jeho blízkosti sú situované územné celky s obdobnou charakteristikou – Trnava, Nitra či Trenčín.

6. Informačná a telekomunikačná reliabilita – jej sofistikovanosť posilňuje integráciu samotnej metropoly s jej zázemím, ale aj vzdialenejšími územno-správnymi jednotkami, s ktorými uskutočňuje niektorú z foriem spolupráce.

7. Pracovná sila – v slovenských podmienkach existuje určitý geografický nesúlad medzi dopytom po pracovníkoch v Bratislave a voľnými pracovnými kapacitami vo zvyšku štátu. Daný fakt v súčasnosti napomáha rastu migračných pohybov práve smerom do oblasti hlavného mesta.

Z hľadiska formujúcich kritérií teda považujem predmetný región za životaschopný. Vyššie uvedené elementy Bratislava spĺňa v takmer totožnej miere ako Praha, Budapešť, Varšava či Viedeň. Nezodpovedanými otázkami ale zostávajú predovšetkým jej postavenie v rámci legislatívy, kompetenčná definícia, územné členenie, samosprávny status a pod. Na ne budú musieť predstavitelia mesta, mestských častí, vlády a tretieho sektora hľadať skôr či neskôr adekvátne odpovede.

2 PERSPEKTÍVNE MODELÝ BUDÚCEHO USPORIADANIA REGIÓNU BRATISLAVY

1. Metropolitná oblasť Viedeň – Bratislava - je zrejmé, že v porovnaní s inými európskymi metropolami má Bratislava v skúmanej sfére isté nevýhody. Napriek tomu, už v roku 1993 bola štúdiou Empirica zaradená medzi európske mestá s najväčším potenciálom rozvoja. Množstvo odborníkov v tomto období odporúčalo Bratislave prepojiť svoje možnosti v doprave, kultúre, vzdelávaní či cestovnom ruchu s najbližšou metropolou – Viedňou. Kooperáciou Viedne a nášho hlavného mesta by vznikla polycentrická metropolitná oblasť nadväzujúca na vzájomné historické vzťahy. Navyše, spoločným úsilím by sa ekonomicky, kultúrne, ale aj geograficky priblížili iným významným metropolám, napr. Mníchovu, Milánu, Turínu či švajčiarskym mestám s výraznou finančnou silou (Bern, Zurich). Dnes je medzi nimi vynikajúce dopravné spojenie, krátka vzdialenosť umožňuje pohodlný presun po diaľnici alebo prostredníctvom železnice. V roku 2017 sa dokonca znovu začalo uvažovať o električkovej linke na tejto trase, v dlhodobejšom časovom horizonte sa spomína napr. ultramoderná technológia hyperloopu. V poslednej dekáde sa rozvíja aj turisticko-rekreačný typ dopravy, hlavne cyklotrasy. Ústredným pomocným aspektom sú štrukturálne fondy EÚ, ktoré poskytujú dostatočný objem

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

finančných prostriedkov na ich výstavbu, resp. dobudovanie. Dôležitý je však aj kladný postoj samospráv k danej sfére. Každý rok narastá počet turistov pendlujúcich medzi Viedňou a Bratislavou. Tomu sa musí prirodzene prispôbovať aj materiálno-technické zázemie dotknutých regiónov. Dalším faktorom je pribúdajúci počet Slovákov žijúcich v rakúsko-slovenskom pohraničí. Tí sa sťahujú do viacerých obcí od Kittsee, cez Parndorf až po samotnú Viedeň. Aj vďaka nim je úzka spolupráca medzi oboma metropolami viac než žiaduca. Na druhej strane, kreácia funkčného metropolitného regiónu na úrovni dvoch suverénnych štátov je komplikovanejšou záležitosťou. Príčinou je napr. zložitý hľadanie súladu právnych predpisov oboch krajín, synchronizácia na vládnej úrovni a samozrejme tiež ochota vzdať sa určitých zaužívaných prvkov v prospech všeobecného záujmu. V spoločnosti panuje názor, že Bratislava je v celkovom stave zhruba 20 rokov za Viedňou. Za pravdu mu dávajú aj experti z oblasti architektúry, miestneho rozvoja, cestovného ruchu či dopravy. Priblížiť by sa jej mohla v prípade rešpektovania a dodržiavania pozitívnych okolností z komunálnej praxe, napr.

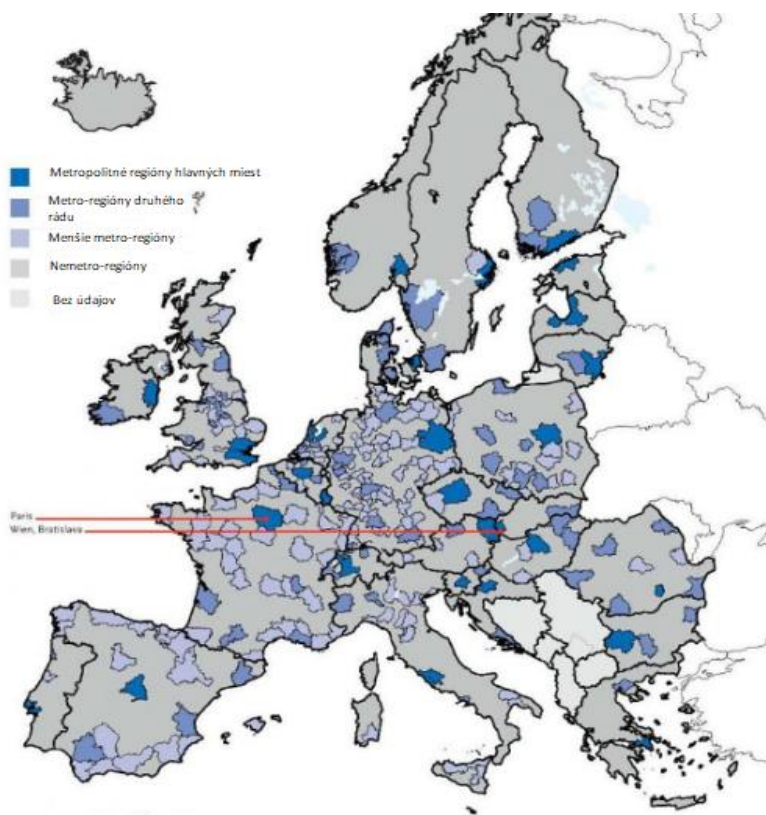
- kompetentný primátor spolupracujúci s vládnymi politikmi,
- dostatočné záruky a mechanizmy proti neodbornému konaniu developerov na území mesta,
- kooperácia developerov a občianskych aktivistov zastrešená magistrátom,
- zohľadňovanie ľudskej mierky pri projektovaní verejného priestoru,
- rýchlejšie tempo v rozhodovacích procesoch,
- zlepšenie podmienok pohybu v meste pre peších a cyklistov – aj na úkor automobilovej prepravy.

2. *Veľká Bratislava* – uvedený projekt sa znovu dostal do povedomia občanov po dlhšej odmlke. Pred novembrovými voľbami do VÚC ho propagoval kandidát na predsedu BSK Milan Ftáčnik, ktorý z neho spravil jednu zo svojich programových priorít. Predstava Veľkej Bratislavy prepokladá hľadanie spoločného pohľadu a vytvorenie priestoru pre odborníkov skúmajúcich vzťahy medzi jednotlivými obcami a Bratislavou ako silným centrom. Podobne treba preskúmať, aké väzby majú Malacky, Pezinok a Senec so svojím okolím, lebo aj tieto mestá sú istými centrami. Kvôli tomu je priam nevyhnutný odborný pohľad na dané vzťahy, ďalej zber údajov z rozličných sfér - dochádzka za prácou, dochádzka do školy a pod. Na ich základe potom bude možné koncipovať parciálne riešenia, napríklad na dopravné zápchy na vstupoch do mesta. (TASR, 2017) Dnes sa kompetencie mesta končia v podstate na jeho hraniciach. Koncept Veľkej Bratislavy sleduje aj situáciu za nimi, nakoľko tá ho priamo ovplyvňuje. Aj to je jeden z dôvodov, prečo kladie dôraz na spoločné riešenie záležitostí na

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

báze samosprávny kraj – hlavné mesto. Do popredia vystupuje aktívnejšia spolupráca medzi krajom, mestami a obcami a rovnako medzi hlavným mestom a jeho mestskými časťami. Iniciatívny kontakt kraja so starostami a primátormi je veľmi dôležitý, pretože oni sú prví predstavitelia samosprávy, na ktorých sa obyvatelia obracajú a ktorí najlepšie poznajú svoje územie. Návrh Veľkej Bratislavy je podporený aj prístupom Európskej únie. Zdôrazňuje, že mesto nemá kreovať len politiky týkajúce sa výlučne jeho územia. Má sa pozerieť aj na tzv. funkčné územie, čiže okolie mesta. U nás ho predstavuje prakticky celý vyšší uzemný celok.

Obrázok 1: Zobrazenie viedensko-bratislavského metropolitného celku v porovnaní s ostatnými európskymi celkami podobného charakteru



Zdroj: Németh, 2016.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Aj podľa svetoznámeho francúzskeho architekta Dominiqua Perraulta je potrebné pracovať na vízii Veľkej Bratislavy a predovšetkým jej udržateľného vývoja v budúcnosti. Ak o nej chceme reálne hovoriť, musíme identifikovať diferentné územia s ich vlastnými špecifikami a odhaliť ich ťažisko. Následne môže byť rozbehnutý postupný proces od historického centra Bratislavy, cez obytné štvrte, sídliská, zóny okolo brehov Dunaja až po obce a mestecká v okrajových častiach budúceho metropolitného regiónu. Otázkou do diskusie je takisto potreba zmeny relatívne malého historického mesta na metropolu s novou kvalitou a komfortom pre jej obyvateľov. Je to výzva nielen pre rezidentov, ale aj pre politikov a iných predstaviteľov štátnej správy a samosprávy, ktorí na to majú priamy dosah z hľadiska legislatívy, financovania atď. Potreby občanov sa môžu okrem iného naplňať napr. výstavbou polyfunkčných budov zabezpečujúcich pohodlný prístup k čo najväčšiemu počtu služieb na jednom mieste. Je tu badať obrovský nepomer, kde ľudia žijú na jednom mieste a pracujú o niekoľko desiatok kilometrov ďalej v rámci jedného mestského regiónu. Tam, kde sú pracovné možnosti, chýbajú byty a opačne. To je problém Bratislavy i iných európskych metropol. (Perrault, 2015)

Teritórium Veľkej Bratislavy zahŕňa aj susedné okresy a k nim prislúchajúce sídla. Okolité štruktúra by mala dopĺňať metropolitnú povahu mesta a nemala by stáť na okraji záujmu. Strategický význam má totiž prepojenie jednotlivých mestských súčastí. Problematickou témou sa znova stáva doprava. Chýbajúce metro sa ukazuje ako fundamentálna ťažkosť. Jeho vybudovanie sa zatiaľ ukazuje ako nereálne a preto je potrebné hľadať iné alternatívy. Ukazuje sa, že prioritou bude pravdepodobne stavba a zveľaďovanie cestnej siete, mostov či využívanie odstavených koľajových tratí do obcí v blízkosti Bratislavy. Racionalizácia dopravnej siete trápi mnoho miest v Európe, momentálne s ňou bojuje napr. Paríž. Obrovské množstvo používaných áut tu spôsobuje problémy so smogom a iným znečistením ovzdušia. Myšlienky odstraňujúce aj tento neduh poskytli autori Michal Bogár, Ľubomír Králik a Ľudovít Urban v publikácii Bratislava Metropolis. Jednou z nich je utvorenie zeleného pásu ohraničujúceho juhozápadnú časť Bratislavy. Zastavil by sa tak rast mestskej zástavby a vzácne krajinné územia (napr. dunajské lužné lesy) by zostali neporušené. V spomínanej knihe sú ponúknuté pohľady na danú tematiku aj od expertov z ďalších oblastí – sociológie, histórie, etnografie, filozofie a pod. Tí sa zhodujú okrem iného na tom, že podstatným prvkom vo formovaní Bratislavy je vyvážená korelácia medzi zastavaným a prázdny priestorom v meste. Prázdne plochy sú prirodzenou hranicou, ktorá však neoddeľuje, ale práve naopak – spája a určuje isté limity stavebných činností. Prázdno v urbánnej rovine by sme mali chrániť. (Bogár – Králik – Urban, 2014)

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Obrázok 2: Variant usporiadania Veľkej Bratislavy – podľa modelu regiónov cestovného ruchu



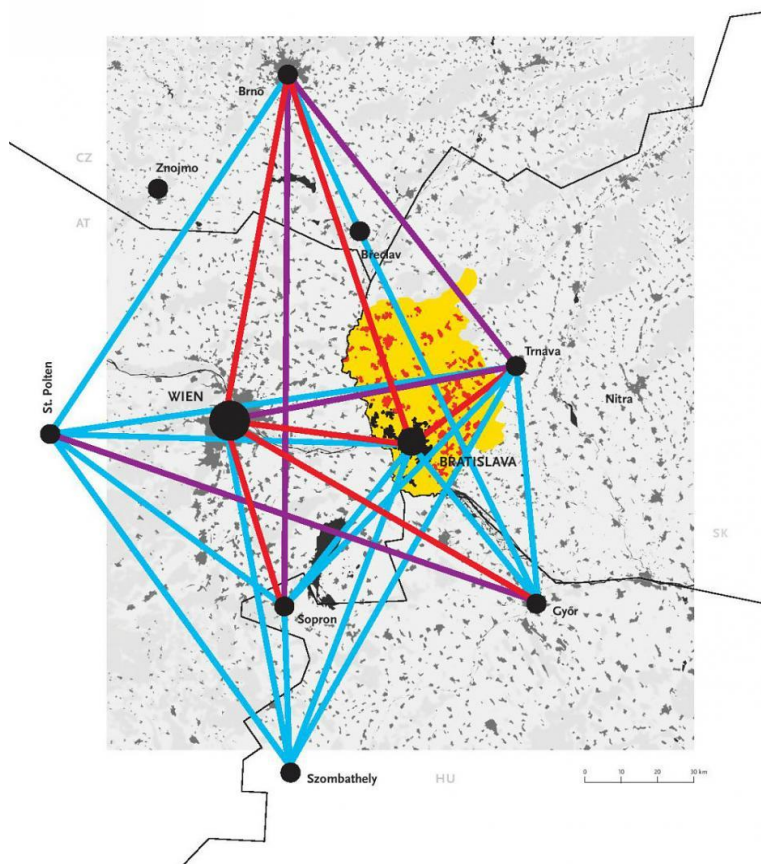
Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2014.

3. *Metropolitný región Centrope* – v tomto tzv. Euroregióne sa postupne formuje cezhraničná oblasť medzi Viedňou, Bratislavou, Brnom a Budapešťou. Ide o kontext širšieho metropolitného teritória. Zvláštnosťou dotknutého priestoru je jeho poloha medzi etablovanými západoeurópskymi hospodárskymi centrami a rýchlo sa rozvíjajúcimi trhmi východnej Európy. Zúčastnené krajiny vykazujú v súčasnosti nadpriemerný hospodársky rast. Celkovo žije v regióne Centrope asi 15 miliónov obyvateľov. Ako jeden z najmladších cezhraničných regiónov Európy existuje na hraniciach medzi "starými" a "novými" členskými krajinami EÚ už od roku 2003. Nachádzajú sa na priesečníku štyroch štátov, ktoré sa pádom komunizmu v roku 1989, rozšírením EÚ v máji 2004 a zrušením colných kontrol v decembri 2007 na základe Schengenskej dohody do značnej miery zmenili. Z periférnych zón sa stali významné politicko-geografické centrá. Na viacerých konferenciách počnúc tou zakladajúcou v septembri 2003 v Kittsee, ustanovili zodpovední politici spolkových krajín, krajov, žúp a miest budúce kľúčové body a spoločné pracovné oblasti vývoja tohto stredoeurópskeho regiónu. Primárnym cieľom je inštitucionalizácia medziregionálnej spolupráce v oblasti hospodárstva, infraštruktúry, vzdelávania a kultúry a takisto aj spoločný lobing. Dominantnou hospodárskou oblasťou Centrope je dvojica

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

miest Viedeň – Bratislava. Disponujú pomerne rozsiahlymi kompetenciami v oblasti výchovy a vzdelávania a taktiež vysokou koncentráciou výskumných inštitúcií. V bezprostrednej blízkosti sa sústreďujú české a slovenské automobilové fabriky a takisto aj západomaďarské centrum výroby kovov v Győri, resp. dodávateľský a spracovateľský priemysel východného a južného Rakúska. K diverzifikácii regiónu prispieva aj rozmáhajúci sa IT sektor a dolnorakúsky drevársky Cluster. V posledných rokoch sa tu okrem toho usídlili stovky medzinárodných firiem, ktoré odtiaľto obsluhujú celý priestor strednej a východnej Európy. Vo sfére cestovného ruchu má Centrope spoločnú tradíciu termálnych kúpeľov, širokú ponuku v oblasti wellness aktivít, bohatý kultúrny život či preslávenú gastronómiu. (MyCentrope.com, 2017)

Obrázok 3: Cezhraničný región Centrope



Zdroj: Archinfo.sk, 2015.

ZÁVER

Z vyššie uvedeného textu vyplýva, že Bratislavu ako celok skôr či neskôr čakajú výrazné zmeny v jej statuse, rámcovom postavení v regióne či funkčnom charaktere. Dôvodom je viacero – niekoľko desiatok rokov trvajúce zanedbávanie verejného priestoru, nedostatočné a neodborné zaobchádzanie s územným plánovaním v prostredí voľného trhu, nesprávne nastavená kontrola a regulácia zástavby atď. V poslednej dekáde sa k tomu navyše pridala rozsiahla činnosť developerov, ktoré nekorešpondovali jednak s architektonickou a tiež s technickou stránkou doterajšieho stavu mestského koloritu. Zásadným problémom sa ukazuje aj politické hľadisko v rozhodovacích, legislatívnych či finančných aktivitách magistrátu ako najvyššieho výkonného orgánu mesta. Spory medzi primátorom a mestským zastupiteľstvom neboli v nedávnej minulosti ničím výnimočným. Komplikovaná situácia vládne aj vo vzťahoch celomestských orgánov a orgánov mestských častí. Množstvo projektov sa nepodarilo dotiahnuť do úspešného konca kvôli zložitej hierarchii a neprehľadným pomerom v kľúčových inštitúciách. Čoraz väčším fenoménom sa stáva nekontrolovaná migrácia obyvateľstva v smere do hlavného mesta. Dopravné problémy sa stávajú neúnosnými, kapacita cestnej siete a parkovacích miest ani zďaleka nestačí. Popri takmer 430-tisícoch obyvateľov s trvalým pobytom v Bratislave sem denne prichádza ďalších 150 až 200-tisíc ľudí. Naša metropola túto situáciu dnes prakticky nezvláda. Preto je potrebné čo najskôr pristúpiť k patričným zmenám.

Oproti iným európskym hlavným mestám má Bratislava oveľa slabšie postavenie. Nie je napr. krajom – tento status má Praha, Budapešť, Londýn a pod. S tým súvisia aj oklieštené právomoci vo viacerých oblastiach. Na obdobné zmeny je ale nevyhnutná aj politická vôľa. Dobrým znakom je rokovanie vlády z 13.12. 2017, na ktorom bol prítomný aj primátor Ivo Nesrovnal. Bolo prijatých viac než tridsať uznesení týkajúcich sa priamo Bratislavy. Aj napriek tomu, že primátor má podľa zákona právo zúčastňovať sa rokovaní vlády, zostal tento inštitút nevyužitý počas niekoľkých rokov. Bude teda zaujímavé sledovať, ako sa vyvinie deklarovaná spolupráca medzi vládnymi politickými silami a magistrátom hlavného mesta. Prvým konkrétnym krokom je odsúhlasenie dotácie vo výške 13 miliónov eur na opravy ciest. Mala by sa začať plniť v podstate okamžite. Ak Bratislava nechce ďalej zaostávať za susednými metropolami, musí si v istom zmysle brať od nich príklad. Vhodnou alternatívou je vzájomná kooperácia. Pozícia metropolitnej oblasti jej prináša rozsiahlejšie možnosti na rozvoj v rôznych sférach. Modelov je známych relatívne veľa, ja som sa v mojom príspevku zaoberal tromi najpreferovanejšími. Každopádne, potenciál slovenskej metropoly je veľký, na čom sa zhodujú

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

tak odborné, ako aj laické kruhy. Jeho využitie by malo priniesť pocit spokojnosti a hrdosti nielen Bratislavčanom, ale všetkým obyvateľom našej krajiny.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BOGÁR, M. – KRÁLIK, Ľ. – URBAN, Ľ. a kol. 2014. *Bratislava Metropolis*. Bratislava: SAS - Spolok architektov Slovenska, 2014, 268 s. ISBN 9788088757771
- BRIX, R. 2015. Ageing population in smallest municipalities as a result of unsolved problem of fragmentation. In: Ekonomické, sociální a právní problémy demografického vývoje: v České republice, Evropské unii a ve světě: Sborník příspěvků konference. - 1. vyd. Praha: Soukromá vysoká škola ekonomických studií, 2015, ISBN 978-80-7523-015-7, p. 114-119.
- HÁJEK, O. – LUKÁČ, M. 2016. *Teorie regionálního rozvoje*. Zlín: Akademie managementu a ekonomiky, 2016, 100 s. ISBN 978-80-
- HORVÁTH, P. 2015. Prezident v systéme výkonnej moci na Slovensku. Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri SAV, 2015. s. 110. ISBN 978-80-971627-2-6.
- MACHYNIAK, J. 2014. Proces tvorby verejnej politiky. In Aktuálne otázky politiky III: vedecké štúdie. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2014. ISBN 978-80-8075-630-7, s. 74-78.
- MATLOVIČ, R. 2007. Geografia sídelných štruktúr. In: *Študijné materiály k predmetu*. Prešov: Fakulta humanitných a prírodných vied Prešovskej univerzity. 2007. [online], [cit. 12/12/2017]. Dostupné na internete: <[www.fhvp.unipo.sk/~matlren/studenti/texty%20k%20skuske%20UGGS S.doc](http://www.fhvp.unipo.sk/~matlren/studenti/texty%20k%20skuske%20UGGS%20S.doc)>
- MELUŠ, M. 2017. Perspektíva metropolitných oblastí v rámci Českej a Slovenskej republiky. In: *Aktuálne otázky trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí - recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2017, s. 279 – 287. ISBN 978-80-8152-529-2.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

NEMEC, P. – IMROVIČ, M. 2017. Attitude of Small Municipalities in Slovakia to Requests for Information Disclosure In *Current Trends and Public Administration : Conference Proceeding*. Uherské Hradiště : Faculty of Administration and Economic Studies, 2017. s.147 – 162. ISBN 978-80-906614-5-5.

Oficiálny portál regiónu Centrope – MYCENTROPE.COM. 2017. *Región Centrope*. 2017. [online], [cit. 14/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.mycentrope.com/sk/home/about/centrope>>

PERRAULT, D. 2015. Francúzsky architekt: Paríž či Bratislava, žiť v takýchto mestách je hrozné. In: *Archinfo.sk*. 2015. [online], [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<https://www.archinfo.sk/diskusie/blog/francuzsky-architekt-pariz-ci-bratislava-zit-v-takychto-mestach-je-hrozne.html>>. ISSN 1338-8748

TASR, 2017. *FTÁČNIK: Veľká Bratislava je o silnom prepojení mesta a jeho zázemia*. 2017. [online], [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.teraz.sk/regiony/m-ftacnik-velka-bratislava-je-o-si/289280-clanok.html>>

MOŽNOSTI ÚZEMNOSPRAVNEHO ČLENENIA NA SLOVENSKU – HISTORICKÉ SÚVISLOSTI

Dalibor Mikuš¹

Abstract

The issue of territorial division of Slovakia is the subject of several discussions of the experts. The matter of changing the current model of self-government regions is very frequent in media around the term of the regional election. In political circles, the proposals for a new arrangement of regional units so often appear in order to optimize the whole self-governance mechanism at this level. These proposals take account of the various criteria, from political to economic ones. In our contribution, we focused exclusively on the historical aspects that are relevant to the expert's view of the issue. We deal with the possibilities of changes of the current model of eight self-governing regions based on the historical context of the division of Slovakia. Primarily we analyze the applied models of the regional arrangement on the territory of Slovakia with an emphasis on the period of the 20th century. We tried to evaluate them from the point of view of their applicability to the current conditions of regional self-government.

KEY WORDS: členenie, regióny, samospráva, historický aspekt

ÚVOD

Územnosprávne členenie Slovenska patrí v súčasnosti medzi často diskutované otázky v politických kruhoch na centrálnej aj regionálnej úrovni. Aplikovaný model ôsmich samosprávnych celkov je kritizovaný zo strany viacerých politických subjektov a predstaviteľov samosprávy. Ako hlavný argument sa používa absencia korelácie medzi prirodzenými regiónmi a existujúcimi samosprávnymi jednotkami. Táto skutočnosť sa následne odráža v nezaujme občanov o regionálne záležitosti premietajúc sa do nízkej volebnej účasti vo voľbách do vyšších územných celkov. Politické strany a samosprávne zložky prichádzajú s novými návrhmi územnosprávneho členenia Slovenska vychádzajúc z rôznych odborných pohľadov na problematiku. V našom prístupe sme sa pokúsili zohľadniť historický aspekt, ktorý považujeme za dôležitý v celkovej diskusii o usporiadaní regionálnej samosprávy. V jednotlivých vývojových štádiách boli na území Slovenska aplikované viaceré modely regionálnych celkov, čo vychádza z dynamickosti zmien štátoprávneho charakteru. Na základe toho osobitne analyzujeme jednotlivé realizované modely, pričom ich

¹ PhDr. Dalibor Mikuš, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, dalibor.mikus@ucm.sk

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zhodnocujeme z hľadiska možností súčasného aplikovania. V chronologickom nazeraní tak vychádzame z uhorského systému správneho usporiadania, cez obdobie medzivojnovej Československej republiky (ČSR), až po modely aplikované počas Slovenského štátu a povojnového socialistického zriadenia v obnovennej republike.

1 UHORSKÝ MODEL REGIONÁLNEHO USPORIADANIA

Dejiny Slovenska sú vo výraznej miere spojené s Uhorskom ako štátnym útvarom existujúcim v stredoeurópskom priestore takmer desať storočí. V rámci neho sa vytvorila osobitná štruktúra správneho systému na jednotlivých úrovniach. Regionálna zložka bola definovaná župnými celkami, ktoré mali počas vývoja rôznu podobu. V počiatočnej fáze 10. a 13. storočia, kedy sa dnešné územie Slovenska stalo plnoprávnou súčasťou uhorského kráľovstva, existovali komitáty s dominantným postavením panovníka v celom systéme. Správny mechanizmus pôsobil len v rovine vykonávateľa centrálnych rozhodnutí centra (Schelle, 2016). Z hľadiska územného vymedzenia jednotiek sa administratívne členenie vytváralo na základe prirodzených väzieb jednotlivých území s hranicami prírodného charakteru. Členitý reliéf Slovenska bol základom pre vytvorenie viacerých komitátov so svojimi špecifikami.

V priebehu 13. storočia prišlo k pretransformovaniu komitátov na šľachtické stolice vychádzajúc z prerozdelenia moci v radiaciach orgánoch. Postavenie panovníka bolo na regionálnej úrovni do značnej miery limitované formujúcou sa šľachtou. Župani už neboli naviazaní na centrálnu rozhodnutia panovníka, ale mohli realizovať do istej miery samostatnú politiku (Gurňák, 2014). V otázke územnosprávneho členenia nenastala však výraznejšia zmena, keďže sa vychádzalo z pôvodného vymedzenia celkov. Systém žúp môžeme považovať za veľmi stabilný, keďže v určitých obmenách pretrval až do vzniku ČSR. Dlhodobý časový interval existencie vytvoril prirodzené väzby obyvateľov na svoj regionálny útvar, čo však v tomto období sa nemohlo pretaviť do aktívnej volebnej participácie pod vplyvom aplikovaných štátnych režimov. Až do revolúcie v rokoch 1848 až 1849 bol celý mechanizmus rozhodovania založený na feudálnom systéme, pri ktorom bola pôda základom vzťahov v spoločnosti. V praktickej rovine tak nízke percento obyvateľstva disponovalo rozhodovacou právomocou na úkor bezprávnej väčšiny (Habaj a kol. 2015).

Zrušenie feudalizmu a zavedenie volebného práva pre mužov ako výsledok revolúcie bolo negované majetkovým cenzom. Legislatívna prekážka tak znamenala zakonzervovanie celého systému. Okrem toho dôležitým prvkom funkčnosti celého župného systému boli v poslednej etape existencie Uhorska aj štátoprávne zmeny. Rakúsko-uhorské vyrovnanie

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

v roku 1867 znamenalo pretransformovanie unitárnej monarchie na federatívny model. Územie Slovenska sa dostalo pod priamu správu Budapešti, čím sa centralizmus ešte viac prehĺbil. Pri pohľade na organizačnú štruktúru modelu tak nemožno v žiadnom prípade hovoriť o akýchkoľvek možnostiach aplikácie tohto systému. Treba však dodať, že daný model existoval aj v demokratických podmienkach ČSR v období rokov 1918-1922 na základe recepčného zákona. Išlo však len o prechodné obdobie, v ktorom sa demokratický charakter riadenia nepreniesol na túto úroveň (Zákon č. 11/1918 Zb. zákonov a nariadení o zriadení samostatného štátu Československa).

Pri pohľade na vymedzenie jednotlivých župných celkov však môžeme poukázať na inú vec. Ako sme už zdôraznili, celý župný systém sa vyvíjal v dlhom časovom horizonte. Vychádzal z prirodzených regiónov ohraničených zväčša prírodnými bariérami. V týchto súvislostiach môžeme jednoznačne konštatovať previazanosť regionálneho prvku s administratívnym členením vychádzajúc z povahy samotného vzniku celého mechanizmu.

Obrázok 1: Župný systém v rokoch 1918 – 1922



Zdroj: Gurňák, 2014

Pri pohľade na tento model územnosprávneho členenia musíme zdôrazniť skutočnosť, že priložená mapa sa týkala obdobia po vzniku ČSR v rokoch 1918 až 1922. Súvisí to s vymedzením južných žup, ktoré získali takúto podobu až po stanovení hranice s Maďarskom (Volko-Kišš, 2007). Územie Slovenska nebolo v období Uhorska definované ako správna jednotka, na základe čoho došlo po roku 1918 k rozdeleniu prirodzených regiónov. Pri vsadení nových hraníc ČSR do tohto pôvodného celku pripadalo na územie Slovenska dvanásť kompletných žup aj s ich centrami, pričom aj Hontská,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Komárňanská, Novohradská a Zemplínska župa mu prináležali z rozhodujúcej časti. Naopak územné zostatky žúp s centrami na území Maďarska boli pričlenené k vybraným celkom. Komárňanská župa bola rozšírená o malé časti Rábskej a Ostrihomskej župy a Zemplínska župa o časť Užskej (Gurňák, 2014).

Ako sme už zdôraznili, najväčším benefitom tohto modelu bol prirodzený spôsob vzniku a previazanosť administratívnych celkov s kultúrnymi regiónmi. Skladal sa zo šestnástich územných celkov, pričom tieto názvy sa vo veľkej miere používajú aj v súčasnosti. Stanovený počet jednotiek figuroval aj v prvotných návrhoch splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy V. Nižňanského, ktorý viedol celý proces v prvej vláde M. Dzurindu po roku 1998 (Nižňanský-Hamalová, 2013). Hoci hranice neboli úplne totožné, väčšina z pôvodných žúp sa nachádzali aj v týchto návrhoch. Pod vplyvom širokej vládnej koalície a politických kompromisov sa nakoniec pristúpilo k prijatiu vládneho modelu dvanástich vyšších územných jednotiek. V rámci neho sa spojili viaceré regióny do väčších celkov, pričom ich označenia zostali zachované (Csachová, 2010). Tento model je stále predkladaný časťou politického spektra ako vhodnejší pre Slovensko na základe svojej prirodzenosti. Na druhej strane však obsahuje pomerne veľký počet jednotiek v pomere na rozlohu krajiny, čo by vyžadovalo značné ekonomické náklady na samotný chod regionálnej samosprávy a jej jednotiek.

2 REGIONÁLNE MODELÝ V MEDZIVOJNOVOM OBDOBÍ V RÁMCI ČSR

Vznik ČSR znamenal výraznú zmenu štátoprávneho postavenia Slovenska, čo sa v rozhodujúcej miere premietlo do územnosprávneho členenia. Napriek skutočnosti, že po prijatí recepcného zákona zostal zachovaný pôvodný župný model, išlo len o krátke obdobie v histórii spoločného štátu. Predstavitelia vládnej moci sa snažili vyriešiť správny dualizmus a unifikovať systém nového štátu. Zatiaľ čo česká strana vychádzala z pôvodného modelu historických krajín Čiech, Morava a Sliezska, v slovenskej časti sa zachoval župný model (Ferenčuhová-Zemko, 2012). Zjednotenie systému tak bolo možné dosiahnuť len politickou cestou a rozhodnutím centrálnej vlády. Kompromisné riešenie v tomto prípade nebolo reálne, keďže oba systémy boli výrazne diferencované. Okrem toho treba v tejto súvislosti spomenúť problematiku Podkarpatskej Rusi ako ďalšej časti ČSR so špecifickým správnym systémom. Zákom č. 126/1920 Zb. o župných úradoch sa pristúpilo k rozhodnutiu aplikovať župnú sústavu na celú krajinu vychádzajúc z historického označenia regionálnych jednotiek fungujúcich na Slovensku.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Podľa legislatívneho vymedzenia malo byť ČSR rozdelené na 21 žúp, z toho šesť pripadalo na územie Slovenska (Zákon č.126/1920 Zb. zákonov a nariadení o župných a okresných úradoch).

Obrázok 2: Župný model Slovenska v rokoch 1923 - 1928



Zdroj: Gurňák, 2014

Zachovanie župného modelu bolo len formálnou terminologickou záležitosťou, keďže po obsahovej stránke išlo o úplne nový systém so špecifickým vymedzením regionálnych jednotiek. Rozdelenie Slovenska na šesť žúp znamenalo deformáciu celého regionálneho mechanizmu. V praktickej rovine prišlo k rozkolu medzi prirodzenými regiónmi a administratívnym členením. Vymedzenie žúp sa neopieralo o hranice prírodného a kultúrneho charakteru, ale o politické rozhodnutie. Na základe toho môžeme jednoznačne konštatovať, že proces rozkladu regionálneho systému sa začal práve touto reformou. Zároveň je k tomu potrebné dodať, že politický aspekt unifikácie systémov v rámci ČSR sa stal osudovým pre ďalší vývoj jednotlivých regiónov. Tieto fakty sú rozhodujúcim kritériom, prečo model nie je vhodný ani pre súčasné aplikovanie.

V období ČSR sa župný systém realizoval len veľmi krátku časovú etapu. Napriek prijatiu zákona nikdy neprišlo k nadobudnutiu účinnosti pre české územie. Nariadenie vlády o začatí účinnosti zákona platilo od roku 1923 len pre Slovensko, čím sa nepodarilo prekonať správny dualizmus. Politické aspekty súvisiace s rozporom medzi centrálnou vládou a samosprávami sa premietli v obmedzení činnosti samotných orgánov. Na základe zákona získal centrálny orgán štátnej správy výraznú právomoc menovať jednu tretinu zastupiteľského zboru s cieľom zabezpečenia odbornosti pri práci župy. V praxi však dochádzalo k menovaniu politikov vychádzajúcich z princípov „čechoslovakizmu“ v snahe zabrániť akýmkoľvek

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

autonomistickým snahám na župnej úrovni (Vašš, 2011). Menovací princíp bol aplikovaný aj v prípade župana, ktorý bol priamo podriadený ministerstvu vnútra. Nastavenie systému žúp tak zákonite vyvolávalo odpor aj u slovenských predstaviteľov, čo viedlo k obmedzovaniu ich pôsobenia. Celý model sa ukázal ako nefunkčný, pričom v roku 1927 definitívne zanikol (Schelle, 2012).

Pri ďalších úvahách o reorganizácii regionálneho usporiadania sa už vychádzalo z českých tradícií, čo viedlo k prijatiu zákona č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy. Na základe neho bol aplikovaný krajinský model znamenajúci absolútny rozklad regiónov ako územnosprávnych jednotiek na území Slovenska. ČSR sa rozdelila na štyri časti, pričom Slovensko ako celok sa stal administratívnym správnym útvarom. V tomto prípade preto nemôžeme plnohodnotne hovoriť o regionálnej správe, keďže nový model stieral všetky prirodzené regionálne útvary (Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy). Zavedením krajinského modelu v roku 1927 bolo územie Slovenska prvýkrát v histórii vyčlenené ako reálna správna jednotka so svojou právnou subjektivitou, ale len na úrovni regionálneho celku. Z obsahového hľadiska však nešlo o výraznejšiu zmenu, pretože sa zachovávali centralistické prvky z predchádzajúceho obdobia.

3 ŽUPNÝ MODEL SLOVENSKEHO ŠTÁTU

Politika nacistického Nemecka a druhá svetová vojna sa výrazným spôsobom premietli pod postavenie Slovenska. Už takmer od začiatku existencie ČSR sa dôležitou problematikou stala „slovenská otázka“ a postavenie tohto celku v spoločnom štáte. Presadzovaný unitarizmus a odopieranie autonómnych práv pre Slovensko sa automaticky odrazili v odpore časti politických strán voči myšlienke spoločnej štátnosti. Pod vplyvom zahraničnopolitických okolností a zhoršení geopolitického postavenia ČSR sa podarilo predstaviteľom Hlinkovej slovenskej ľudovej strany (HSĽS) presadiť autonómiu, čo sa nakoniec ukázalo ako prvý stupeň k samostatnosti Slovenska (Rychlík, 2015).

Ak analyzujeme vývoj regionálnych celkov na území Slovenska v dvadsiatom storočí, župný model bol aplikovaný poslednýkrát práve v tomto štátnom útvare. Na základe zákona č. 190/1939 Zb. o verejnej správe vnútornej opätovne presadil tento model so šiestimi jednotkami. V porovnaní však s obdobím 1923-1928 došlo k zmene hraníc, centier a názvov niektorých žúp. Determinujúcim prvkom bolo oklieštenie územnej jednotky Slovenska na základe straty južných území v prospech Maďarska po Viedenskej arbitráži v novembri 1938 a následnej „Malej vojne“ v prvých dňoch samostatného štátu (Klimko, 2008). Rovnako oklieštenie nastalo aj na území Oravy a Spiša, z ktorých časť bola pričlenená k Poľsku (Lacko, 2008).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Ak porovnáme štruktúru regionálnych celkov Slovenského štátu so župným modelom z obdobia ČSR v rokoch 1923–1928, zachovali sa len dve župné centrá v Bratislave a Nitre. Obvody žúp sa však zmenili aj v tomto prípade, čo bolo spôsobené najmä odtrhnutím južných území Slovenska po Viedenskej arbitráži, do ktorých zasahovali. Do značnej miery kopíruje Tatranská župa niekdajšiu Podtatranskú župu, hoci sídlom sa stal Ružomberok namiesto Liptovského sv. Mikuláša. Dôležité je podotknúť dôležitú skutočnosť, že Bratislavskou a Trenčianskou župou prechádzalo nemecké ochranné pásmo, ktoré bolo vyčlenené spod správy župného útvaru a riadilo sa podľa noriem Nemeckej ríše.

Obrázok 3: Župný model aplikovaný v Slovenskom štáte 1940–1945



Zdroj: Gurňák, 2014

Model regionálnej správy v rámci Slovenského štátu nevytváral priestor na nadviazanie tradícií župného usporiadania, ale bol len terminologickým vyjadrením pojmu bez obsahu. Hranice územných jednotiek nemali reálny historický základ a boli len prostriedkom presadzovania moci vládných predstaviteľov. Systém jednej politickej strany HSĽS negoval akékoľvek samosprávne prvky, na základe čoho je veľmi zložitá vyzdvihnúť niektoré prvky s možnosťou aplikácie v súčasnosti.

4 MODEL Y APLIKOVANÉ V RÁMCI SOCIALISTICKÉHO ZRIADENIA

Koniec druhej svetovej vojny znamenal pre stredoeurópsky priestor obnovenie hraníc z obdobia pred Mnichovskej dohody z roku 1938. V praktickej rovine sa tento faktor pretavil do zániku Slovenského štátu ako spojenca nacistického Nemecka a opätovnej inštalácie Česko-Slovenska.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Povojnové obdobie je poznačená zmenami v riadení štátu, keď po krátkej prechodnej etape demokratického zriadenia bol nastolený socialistický systém. Február 1948 bol spojený s politickými a spoločenskými pnutiami, na konci ktorých sa do rozhodujúcich pozícií v štáte dostali predstavitelia komunistickej strany. Demokratický prúd zosobnený silným volebným ziskom Demokratickej strany v parlamentných voľbách 1946 bol postavený mimo zákon prijatou legislatívou o vedúcej úlohe komunistickej strany v spoločnosti (Čechák, 2004).

Politické zmeny mali dopad na všetky oblasti správneho mechanizmu. Začal sa budovať socialistický systém spravovania štátu s dominanciou komunistických síl. Samospráva ako dôležitý prvok riadenia na nižších úrovniach sa prestala uplatňovať. Riadenie štátu bolo postavené na centralizme a prenesení moci na ústrednú úroveň. Vytvoril sa systém národných výborov, ktoré v sebe oficiálne spájali prvok štátnej správy a samosprávy. Jednotlivé úrovne podliehali hierarchickému modelu nadriadenosti a podriadenosti znamenajúc úlohu vykonávateľa rozhodnutí z vyššej úrovne (Habaj a kol. 2015).

Na základe zákona č. 280/1948 Zb. pôsobili národné výbory na troch stupňoch, pričom na regionálnej úrovni sa vytvoril úplne nový systém. Základnými územnými jednotkami sa stali kraje, čím sa aplikovali vôbec prvýkrát na území Slovenska. Vychádzali pritom z českej tradície územnosprávneho členenia. Slovensko bolo rozdelené na šesť krajov, čo bol totožný počet so župami v medzivojnovom období. Z hľadiska vymedzenia území regionálnych jednotiek však išlo o rozdielny model, ktorý bol postavený na špecifických prvkoch (Zákon č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení).

Obrázok 4: Krajské zriadenie v rokoch 1949 - 1960



Zdroj: Kršák a kol. 2009

Aplikovaný model vôbec nezohľadňoval prirodzené členenie regiónov, pričom hranice boli vytvorené politickým rozhodnutím. Treba tiež dodať, že krajské národné výbory nedisponovali výraznými právomocami, keďže podliehali rozhodnutiam vlády. V praxi len vykonávali rozhodnutia vyššieho orgánu, čo bolo príznačné pre celý systém národných výborov. Tento model tak považujeme za nevhodný pre aplikovanie v súčasnosti, či už na základe územnosprávneho členenia, resp. organizačnú a funkčnú stránku.

Paradoxne však model prijatý v roku 1996 v rámci štátnej správy a následne v roku 2001 v rámci regionálnej samosprávy skladajúci sa z ôsmich územných jednotiek je najviac podobný priloženej mape v prílohe. Stredná časť Slovenska je rozdelená medzi Žilinský a Banskobystrický kraj, čo je zachované aj v súčasnosti. Pri vymedzení ich hraníc nájdeme len mierne odchýlky. Západná časť Slovenska je aktuálne doplnená o Trnavský a Trenčiansky kraj, čo však bolo skôr spôsobené politickým rozhodnutím, k čomu sme dospeli na základe rozhovoru s bývalým splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy A. Matejkom. Vymedzenie centier krajov tak bolo odrazom politických procesov. Východná časť krajiny bola rozdelená na dva kraje ako aj v súčasnosti, pričom v tomto prípade prišlo k zmene hraníc. V týchto súvislostiach je tak potrebné zdôrazniť fakt, že práve socialistický model z rokov 1949 až 1960 bol vzorom pre súčasné usporiadanie, hoci v danom období predstavovali kraje len vykonávateľa zadaných úloh bez reálnych kompetencií.

Zmena modelu krajov na základe Ústavy z roku 1960 tak nemala reálny dopad na správny systém. Počet krajov sa znížil o polovicu na tri kraje s centrami v Bratislave, Banskej Bystrici a v Košiciach. Po roku 1968 a aplikácii federatívneho zriadenia v rámci štátu prišlo k drobnej korekcii, keď na úroveň kraja sa dostala aj Bratislava ako hlavné mesto Slovenskej socialistickej republiky (Zákon SNR č. 72/1969 Zb. o niektorých opatreniach v organizácii a pôsobnosti národných výborov v Slovenskej socialistickej republike). Napriek skutočnosti, že niektoré politické strany aj v súčasnosti tento model zastávajú, v historickom meradle ho nepovažujeme za opodstatnené členenie vychádzajúc z akýchkoľvek predložených kritérií, ale výhradne politický model s cieľom optimálnejšieho riadenia centrálnych orgánov.

ZÁVER

Územnosprávne členenie Slovenska prešlo v 20. storočí dynamickým vývojom, čo súvisí s viacerými zmenami štátoprávneho charakteru. Ak sme analyzovali jednotlivé obdobia, spolu bolo aplikovaných sedem rôznych modelov na regionálnej úrovni. Každý z nich bol výsledkom špecifických

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

prvkov odrážajúc širokú škálu formujúcich aspektov. Pri zohľadnení historických aspektov v súčasných diskusiách o územnosprávnom usporiadaní Slovenska sa jednoznačne prikláňame k aplikácii župného modelu realizovaného v rokoch 1918-1922, ktorý vychádzal z uhorskej tradície členenia územia. V prvom rade išlo o model s kontinuálnym vývojom dlhšieho časového obdobia niekoľkých storočí. Primárnym podnetom vymedzenia hraníc tak nebolo politické rozhodnutie, ale prirodzené členenie regiónov na základe morfológických faktorov. Jednoznačne sa tak v tomto prípade zachovala spojitosť medzi prirodzenými regiónmi a administratívnym členením. Ostatné skúmané modely nezohľadňovali toto základné kritérium a pri analýze politických aspektov sa priamo potvrdil tento prvok. Hranice regionálnych celkov tak boli vytvárané na základe záujmov predstaviteľov moci. V období Slovenského štátu, resp. socialistického zriadenia regionálne celky predstavovali len výkonný prvok štátnej správy bez reálneho kompetenčného rámca právomoci rozhodovať. Rozdelenie regionálnych jednotiek tak nemalo také negatívny účinky ako je tomu v súčasnosti. Na základe prvku historicity tak preto navrhujeme rozpracovať pôvodný župný model po viacerých stránkach, v akej podobe by bolo možné zabezpečiť jeho efektívne fungovanie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- CSACHOVÁ, S. 2010. *Štruktúra územnosprávneho členenia Slovenska*. In: *Geografické poznatky bez hraníc*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. ISBN 078-80-7097-836-8 s. 200-213.
- ČECHÁK, V. 2004. *Vývoj verejnej správy v Československu a ČR 1945-2004*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. 262 s. ISBN 80-86754-22-7
- FERENČUHOVÁ, B., ZEMKO, M. 2012. *V medzivojnovom Československu 1918 - 1939 Slovensko v 20. storočí*. 3.vyd.Bratislava: VEDA, 2012. 543 s. ISBN 978-80-8114-116-4
- GURŇÁK, D. 2014. *Regionálno-geografické špecifiká vývoja administratívneho členenia územia Slovenska*. In *Regionálne dimenzie Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014. ISBN 978-80-223-3725-0, s. 129 - 168
- HABAJ a kol. 2015. *Slovenské dejiny od úsvitu po súčasnosť*. Bratislava: Prefekt, 2015. s. 552. ISBN 978-80-8046-730-2

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- LACKO, M. 2008. *Slovenská republika 1939-1945*. 1. vyd. Bratislava: Perfekt, a.s. a Ústav pamäti národa, r. 2008. 206 s. ISBN 978-80-8046-408-0.
- NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ M. 2013. *Územné a správne členenie Slovenska*. Bratislava Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2013. 74 s. ISBN: 978-80-89600-19-9
- PEKÁR, M. 2014. *Volebné právo a volebný systém na Slovensku v rokoch 1938-1945*. Historické súvislosti. In *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike*: UPJŠ, 2014. ISBN 978-80-8152-068-6, s. 53-57.
- RYCHLÍK, J. 2015. *Češi a Slováci ve 20. století. Spolupráce a konflikty 1914-1992*. 2.vyd. Praha: Ústav pre štúdium totalitných režimov. s. 688. ISBN 978-80-87211-59-5
- SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7
- SCHELLE, K. 2012. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a na Slovensku*. Ostrava: KEY Publishing. 2012. 371 s. ISBN 978-8097083-60-1
- ŠUCHOVÁ, X. 2011. *Idea československého státu na Slovensku 1918 – 1939*. Bratislava: Historický ústav SAV. 2011. 312 s. ISBN 978-80-89396-12-2
- VAŠŠ, M. 2011. *Slovenská otázka v 1. ČSR*. Martin: Matica slovenská, 2011. s. 284. ISBN 978-80-8115-053-1
- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 450. ISBN 978-80-87071-43-4
- VOLKO, V., KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. 104 s. ISBN 80-8055-387-4

Legislatívne zdroje:

Zákon č.126/1920 Zb. zákonov a nariadení o župných a okresných úradoch (župný zákon)

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy (krajinský zákon)

Zákon č. 1/1939 SZ. o samostatnom Slovenskom štáte

Zákon č. 190/1939 Zb. o verejnej správe

Zákon č. 36/1960 Zb. o územnom členení štátu

PRIJÍMANIE DAROV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE – AKTUÁLNY STAV A PERSPEKTÍVY¹

Ondrej Mital²

Abstract

The presented contribution regarding imperatives related to public administration and employees concentrates its attention on the ethics, which should be one of the fundamental imperatives for public administration in the 21st century. Managing of ethics in the sphere of public administration is a very complex activity. The aim of the contribution is to analyse the adjustments of gifts accepting in the conditions of the Slovak Republic local self-government units. The presented contribution examines the adjustment of gifts accepting, which is declared by the codes of ethics adopted by 46 cities in the Slovakia. The first part is devoted to theoretical discussion connected to giving and accepting of gifts in the sphere of public administration. Besides that, the core part of the contribution is focused on the analysis of four aspects of gifts accepting, which are general obligations, obligation to report, establishment of the register of gifts and existence of exceptions. Furthermore, the final part of the contribution concentrates its attention on some suggestions, but the special attention is put on the ideal of justice, which represents one of the main goals of the contemporary public administration.

KEY WORDS: gifts, employees, local self-government, justice

ÚVOD

Verejná správa prešla dlhodobým historickým vývojom a v konečnom dôsledku je praktickým vyjadrením výkonnej moci. Podstatou historických udalostí stojacich za zrodom prvotných koncepcií deľby moci bolo zamedzenie zneužívania zverenej moci. Vzhľadom na skutočnosť, že moc zväzda ich nositeľov k jej zneužívaniu, možno túto ideu aj keď v iných súvislostiach považovať za veľmi aktuálnu aj v súčasnosti. Moc môže napomáhať k dosahovaniu spoločenskej harmónie a podporovať kooperáciu, ale v rukách niektorých skupín sa často mení na asociálny nástroj, ktorý následne vystupuje proti skutočným záujmom (Ondrová, 2013). V praktickej rovine sa tieto skutočnosti prejavujú okrem iného aj poskytovaním a prijímaním darov, respektíve úplatkov zamestnancom verejnej správy. Tento fakt je navyše umocnený dominanciou ekonomickej dimenzie aktuálne prebiehajúcich globalizačných procesov, ktoré sú v 21. storočí jedným z kľúčových prvkov transformujúcich súčasnú spoločnosť.

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VVGS č. 2017-663 - „Spravodlivosť v organizáciách verejnej správy“.

² PhDr. Ondrej Mital, PhD. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Popradská 66 P.O. BOX C-2 04132 Košice 1, e-mail: ondrej.mital@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Výkon správy vecí verejných je v súčasnosti komplexnou činnosťou, ktorá priamo ovplyvňuje povinnosti, práva a právom chránene záujmy fyzických a právnických osôb. V tomto zmysle je súčasne verejná správa, respektíve jednotlivci profesijne vykonávajúci správu vecí verejných, pod priamym vplyvom tlakov a iniciatív snažiacich sa o jej ovplyvnenie. Načrtnutú problematiku možno zaradiť do etiky verejnej správy, ktorá je jednou zo špecifických subdisciplín aplikovanej etiky. Svoju pozornosť zameriava predovšetkým na obmedzenie rôznych neetických foriem správania sa jednotlivcov, ktorý profesijne pracujú v oblasti správy vecí verejných. Práve na základe tejto skutočnosti ju podstatná časť teoretikov dáva do súvislosti s profesijnou etikou.

Pozornosť predkladaného príspevku však bude upriamená na jednu z oblastí, ktorá sa spomína v kontexte obmedzenia negatívneho a korupčného správania veľmi často. Konkrétne ide o problematiku prijímania darov zamestnancami územnej samosprávy. V tomto kontexte bola stanovená nasledujúca výskumná otázka: Akým spôsobom je upravené prijímanie darov v etických kódexoch zamestnancov územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky? Predkladaný príspevok je výskumne zameraný na etické kódexy zamestnancov, ktoré sú prijímané na úrovni slovenských miest. V čase spracovania príspevku bola platná a účinná norma etického charakteru, ktorá regulovala správanie sa zamestnancov prijatá v štyridsiatich šiestich mestách. Podstatná väčšina kódexov regulujúcich správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov vybraných subjektov územnej samosprávy bola prijatá v posledných piatich rokoch. V tomto zmysle predstavujú vybrané etické kódexy aktuálny a relevantný súbor dokumentov etického charakteru.

Aktuálnosť a opodstatnenosť skúmania predmetnej problematiky možno vnímať vo viacerých rovinách. Predovšetkým je prijímanie darov rozhodujúce vnímať v súvislosti s potrebou predchádzania vzniku konfliktu záujmov a vo vzťahu k stratégiám boja proti korupcii. Súčasne možno túto problematiku vnímať aj v kontexte spravodlivosti, ktorá je jedným z hlavných snažení samotnej existencie verejnej správy. V neposlednom rade nemožno vynechať ani perspektívu samotných zamestnancov, ktorých regulácia obsiahnutá v skúmaných etických kódexoch priamo ovplyvňuje. Úvod predkladaného príspevku je v načrtnutom zmysle zameraný na zdôraznenie významu skúmania predmetnej problematiky a jej reflexiu v domácej a zahraničnej literatúre. Nosná časť príspevku je venovaná analýze súčasného stavu, a teda úprave prijímania darov v etických kódexoch zamestnancov slovenských miest. Záverečná časť príspevku sa pokúša načrtnúť východiská a odporúčania prijímania darov v kontexte ideálu spravodlivosti.

1 PRIJÍMANIE DAROV – JEDNA Z OBLASTÍ ZÁÚJMU ETIKY VO VEREJNEJ SPRÁVE

Predmetnú problematiku prijímania darov a iných výhod možno obsahovo subsumovať pod širší okruh, ktorý je v teórii a normách etického charakteru nazývaný ako konflikt záujmov. Konflikt záujmov je zároveň problematikou, ktorá je často vnímaná aj v súvislosti s hlavným snažením verejnej správy. Prijímanie darov a iných výhod je z pohľadu etického manažmentu jednou z kľúčových oblastí, pretože ide o problematiku, ktorá môže výrazným spôsobom narušiť pohľad na neutrálnosť a nestrannosť výkonu správy vecí verejných v súlade s dosahovaním verejného záujmu (Maesschalck, 2004). Na druhej strane možno skúmanú problematiku vnímať aj v pomerne špecifických súvislostiach. Určité špecifické štandardy týkajúce sa úpravy prijímania darov, využívania informácií a verejných zdrojov je dôležité stanoviť predovšetkým v súvislosti s konaním jednotlivcov v oblastiach verejnej správy, ako napríklad verejné obstarávanie alebo správa daní (Schiavo-Campo, Sundaram, 2001). Súhrnne teda možno len súhlasiť s myšlienkou amerického odborníka na organizačnú etiku D. Johnsona (2016) o tom, že zákaz prijímania darov a iných benefitov zamestnancami verejnej správy je za účelom zachovania vysokých profesijných štandardov súčasťou každého dobrého etického kódexu.

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného, možno považovať prijímanie darov a iných výhod za problematiku, ktorá je teóriou aj praxou reflektovaná ako dôležitá. Napriek tomu so sebou prináša značné kontroverzie, ktoré sa premietajú v spôsobe samotnej úpravy. V teoretických diskusiách možno v zásade identifikovať dva odlišné prístupy súvisiace s úpravou prijímania či neprijímania darov zamestnancami verejnej správy. Kým prvý z nich je charakteristický jasným a striktným zákazom prijímať akékoľvek dary, druhý prístup je spojený so stanovením maximálnej hodnoty daru, ktorý môže byť zamestnancom verejnej správy prijatý, avšak takéto prijatie daru podlieha oznamovacej povinnosti (Cox, Buck, Morgan, 2016). Napriek diametrálnej odlišnosti týchto prístupov je veľmi ťažké povedať, ktorý z nich je správny. Každý z nich má výhody aj nevýhody, a preto by rozhodnutie o uplatnení konkrétneho prístupu malo byť na rozhodnutí samotnej organizácie verejnej správy.

Diskusie domácich a zahraničných odborníkov sú však upriamené aj na fundamentálny aspekt skúmanej problematiky. Čo vo svojej podstate možno považovať za dar? Možno len súhlasiť s názorom autorov G. Davies, S. Whelan a A. Foley (2010) poukazujúcim na to, že pojem dar býva len veľmi výnimočne formálne definovaný, ale veľmi často je spájaný s platbou alebo očakávaním recipročného pôsobenia zo strany osoby, ktorá dar poskytuje. V nadväznosti na uvedené možno v súvislosti s uvažovaním o dare

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

argumentovať aj pohľadom švédskej autorky S. Belfrage, ktorá poukazuje na tri podmienky charakterizujúce zneužívanie prijímania darov, ktorými sú skutočnosť, že darca spôsobí akúkoľvek ujmu, prijímateľ daru jeho prijatie plánuje a v konečnom dôsledku je dar nezaslúžený (Belfrage, 2014). Terminologickej nejasnosti nenapomáha ani nasledujúca skutočnosť. Jednotlivci alebo organizácie veľmi často nenazývajú svoje platby ako úplatky, ale skôr ich pomenúvajú ako dary, čo však striktné nemusí byť pravda (Lambsdorff, Frank, 2010). Pri jasnom vymedzení daru je však potrebné zohľadniť nie len samotný predmet výmeny, ale dôležité je poukázať aj na charakter vzťahu, ktorý pri samotnej výmene a interakcii dvoch strán vzniká.

Prijímanie darov a iných výhod je v podstate vo všetkých oblastiach spoločenského života pertraktované v súvislosti s určitou mierou vznikajúcej reciprocity medzi entitami, ktoré sa do predmetného interakčného vzťahu dostanú. V prípade, že predmet výmeny a reciprocita majú pôvod v súkromných zdrojoch ide o dar, ale ak je odpoveďou na darovanie čokoľvek čo pochádza zo zdrojov organizácie alebo je predmetom výkonu verejnej správy, s najväčšou pravdepodobnosťou sa jedná o úplatok (Graycar, Jancsics, 2017). Zohľadnenie princípu reciprocity núti obe zúčastnené strany robiť „správne veci“, pretože vo vzťahu k daru sa obe strany snažia vyrovnať svoju pozíciu a v konečnom dôsledku sa tak snažia dosiahnuť niečo čo sa podobá pocitu spravodlivosti (Verhezen, 2009). Súčasne možno slovami L. Niewdana (2015) povedať, že z prijatia daru vyplýva určitá zadlženosť, ktorá na jednej strane môže vyústiť do hlbšieho vzťahu ako by to bolo zdravé a súčasne môže pôsobiť ako určitý nástroj kontroly. Vzhľadom na komplexnosť spoločenskej situácie však nemožno posudzovanie problematiky prijímania darov a iných výhod vnímať len v rozmere vzťahu zúčastnených strán, respektíve hodnoty a povahy predmetu výmeny.

Prijímanie darov, s ňou súvisiacu reciprocitu alebo prípadne korupčné správanie je potrebné súčasne vnímať aj v celospoločenskom kontexte. Vychádzajúc z tvrdenia Z. Nedelko a V. Potocan (2013) sú postoje zamestnancov k sociálnemu prostrediu silnejším prediktorom zohľadňovania etiky ako ich vlastné osobné hodnoty. Celková spoločenská situácia teda z tohto pohľadu disponuje potenciálom vplyvu na správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov verejnej správy. V tomto kontexte odsúdenie korupcie veľmi úzko korešponduje s jeho vnímaním v spoločnosti ako takej, pretože korupciu možno vnímať ako sociálny konštrukt (Neshkova, Rosenbaum, 2015). Možno teda vysloviť názor, že vplyv celospoločenskej situácie a odmietania korupcie úzko súvisí aj s prekračovaním stanovených požiadaviek, ktoré súvisia s problematikou prijímania darov a iných výhod.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

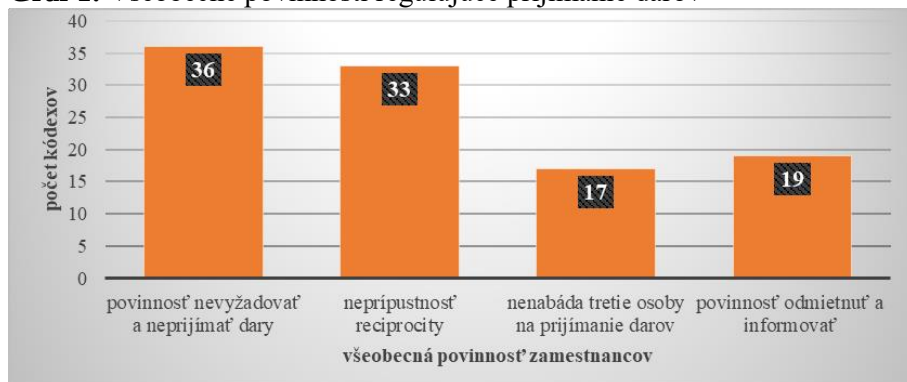
Prijímanie darov v prostredí verejnej správy je teda jednou z podstatných oblastí etiky vo verejnej správe. V tomto zmysle je zámerom tejto subdisciplíny úprava prijímania darov v kontexte konkrétnej profesie. Najčastejšie je v teoretickej aj praktickej rovine subsumovaná pod konflikt záujmov, ktorý by prípadne mohol prijatím daru nastať. Opodstatnenosť skúmania prijímania darov je potvrdená aj ustanoveniami obsiahnutými v eticky významných dokumentoch nadnárodného charakteru, ktoré sú prijímané na pôde medzinárodných organizácií alebo Európskou úniou.

2 ÚPRAVA PRIJÍMANIA DAROV V PODMIENKACH SLOVENSKÝCH MIEST

Etické kódexy zamestnancov slovenských miest sa venujú skúmanej problematike v rozličnej miere a kvalite. V zásade však možno venovať pozornosť štyrom rozmerom. Prvým z nich sú všeobecné ustanovenia týkajúce sa prijímania darov. Ďalším aspektom, ktorý úzko súvisí so základnými ustanoveniami je stanovenie oznamovacej povinnosti. Zároveň je však potrebné venovať pozornosť aj registru darov a stanoveniu prípadných výnimiek.

Všeobecné ustanovenia, respektíve povinnosti týkajúce sa prijímania darov sú spravidla formulované v rámci samostatnej časti kódexu. Slovenské mestá najčastejšie upravujú skúmanú problematiku práve len prostredníctvom nasledujúcich všeobecných povinností. Druh a početnosť výskytu týchto všeobecných ustanovení zobrazuje nasledujúci graf.

Graf 1: Všeobecné povinnosti regulujúce prijímanie darov



Zdroj: vlastné spracovanie autora

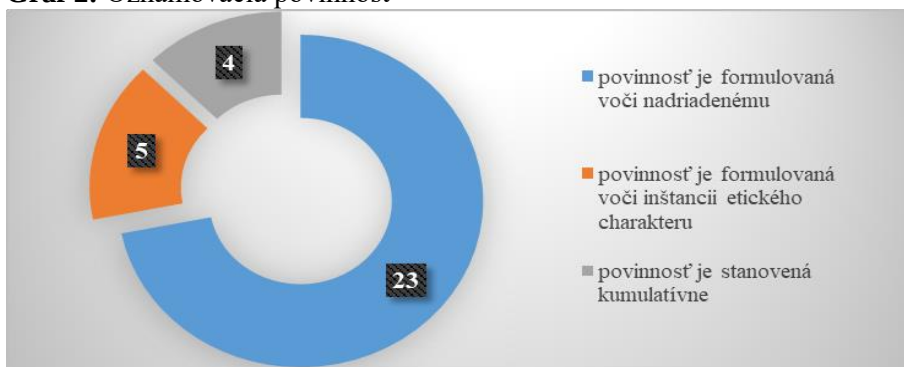
Po preskúmaní platných a účinných etických kódexov Slovenských miest regulujúcich správanie sa zamestnancov možno poukázať na fakt, že podstatná väčšina skúmaných etických noriem stanovuje v rámci svojich

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ustanovení povinnosť nevyžadovať a ani neprijímať finančné alebo nefinančné dary, respektíve iné výhody a služby súvisiace s plnením pracovných úloh. Takto sformulovanú povinnosť zamestnancov stanovuje 78% analyzovaných etických kódexov miest. Súčasne pomerne veľký počet miest, konkrétne 33 etických noriem predstavujúcich 72% z celkového počtu, obsahuje formuláciu poukazujúcu na neprípustnosť takeého správania sa, ktorým by sa mohol zamestnanec dostať do situácie, kedy by musel na základe princípu reciprocity vyrovnať jemu poskytnutú výhodu. V rámci všeobecnej úpravy prijímania darov a iných výhod možno identifikovať aj povinnosť odmietnuť poskytnutý dar. Takéto ustanovenie je explicitne uvedené v 19 normách upravujúcich správanie sa zamestnancov, čo v konečnom dôsledku predstavuje menej ako polovicu a teda 41% kódexov. Zamestnanec by zároveň nemal nabádať tretie osoby na prijímanie darov, pričom takúto povinnosť obsahuje 17 etických kódexov.

Vo vzťahu k prijímaniu darov je dôležité sledovať aj ustanovenia stanovujúce povinnosť oznamovať situácie súvisiace so skúmanou problematikou. Povinnosť zamestnancov oznámiť prijatie daru alebo situácie kedy im bol dar poskytnutý je stanovená v 70% skúmaných etických kódexov miest. Povinnosť informovať je však z hľadiska osoby, na ktorú je potrebné obrátiť sa formulovaná rôzne a táto skutočnosť je zobrazená aj v nasledujúcom grafe.

Graf 2: Oznamovacia povinnosť



Zdroj: vlastné spracovanie autora

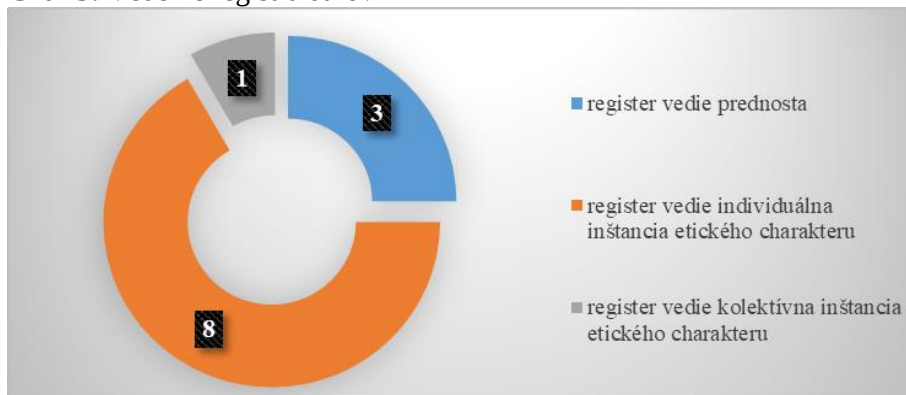
V presnej polovici etických kódexov je oznamovacia povinnosť formulovaná voči priamemu nadriadenému, čo konkrétne predstavuje 23 etických noriem. Na druhej strane len v piatich kódexoch je táto povinnosť formulovaná výlučne voči zriadenej inštancii etického charakteru. Zároveň je potrebné spomenúť, že kumulatívne je povinnosť formulovaná v 4 etických normách. Možno sa nazdávať, že tak nízke číslo je do veľkej miery

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

spôsobené neochotou kreovať špecializované inštancie etického charakteru v podmienkach verejnej správy na Slovensku.

Register darov je nástrojom etického manažmentu, prostredníctvom ktorého možno prijímanie darov urobiť viac transparentným. Z pohľadu frekvencie výskytu ide o prvok, ktorý nie je v podmienkach slovenských miest využívaný príliš často. Entita zodpovedná za vedenie registra darov je v skúmaných kódexoch vymedzená rôzne, pričom túto skutočnosť zobrazuje aj graf číslo 3. Vychádzajúc z textov skúmaných etických kódexov je register darov vedený len v dvanástich mestách.

Graf 3: Vedenie registra darov



Zdroj: vlastné spracovanie autora

Najčastejšie, konkrétne v ôsmich mestách, je register darov vedený etickou inštanciou individuálneho charakteru. Spravidla je ním splnomocnenec pre etiku, etický kancelár alebo splnomocnenec pre etiku a transparentnosť. V jednom prípade je register darov zabezpečovaný inštanciou kolektívneho charakteru a v troch mestách ho vedie prednosta mestského úradu. V súvislosti s registrom darov sa často spomína časové rozmedzie kedy sa musia predmetné situácie evidovať. Zamestnanci sú povinný evidovať dary a iné výhody podliehajúce registračnej povinnosti spravidla bezodkladne, ale identifikovať možno aj dlhší časový úsek, ktorým sú napríklad dva dni alebo mesiac.

Komplexnosť spoločenských vzťahov sa neprejavuje len v spoločnosti, ale aj v organizáciách verejnej správy a v konečnom dôsledku sa premieta aj do problematiky prijímania darov. Z tohto dôvodu je potrebné zvážiť prípadné stanovenie výnimiek v rámci povinnosti neprijímať dary a iné výhody, pretože prax preukazuje ich objektívnu opodstatnenosť. Výnimky obsiahnuté v analyzovaných etických kódexoch slovenských miest sú

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zobrazené v grafe číslo 4. V zásade možno tieto výnimky rozdeliť do nasledujúcich štyroch skupín.

Graf 4: Stanovenie výnimiek



Zdroj: vlastné spracovanie autora

Po preskúmaní vybranej skupiny etických kódexov boli v osemnástich z nich identifikované výnimky upravujúce možnosť prijímania darov. Najčastejšie obsahujú etické kódexy výnimku vynímajúcu ocenenia zamestnancov za zásluhy, profesijné úspechy respektíve pracovné jubileá, ktoré sú stanovené v pätnástich normách. Druhou najčastejšie sa vyskytujúcou skupinou výnimiek sú mimoriadne udalosti, ktoré sú na druhej strane vcelku jednoznačne pomenované. Konkrétne 9 etických kódexov slovenských miest stanovuje výnimku v podobe prijímania darov súvisiacich s návštevou delegácií z partnerských miest. Ďalšia skupina výnimiek je v porovnaní s predchádzajúcimi dvoma pomerne nekoherentná a najčastejšie sú takto prijaté dary charakterizované ako bežné alebo obvyklé dary, pričom takýmto spôsobom stanovuje výnimky 6 etických kódexov. V rámci týchto výnimiek sa vyskytujú formulácie, ako napríklad reklamné predmety, propagačné či upomienkové predmety alebo predmety súvisiace s bežnými spoločenskými zvyklosťami a etiketou, akými sú narodeniny a svadba. Poslednou výnimkou, ktorá sa však objavuje len v štyroch etických kódexoch je stanovenie hornej hranice hodnoty daru. Dary a výhody do tejto hodnoty teda nepodliehajú oznamovacej povinnosti. Výška hodnoty je stanovená v dvoch prípadoch na 50 eur a v dvoch na 20 eur.

Prijímanie darov je teda na základe uvedeného dôležitou súčasťou analyzovaného súboru etických kódexov slovenských miest. V podstatnej väčšine prípadov je však skúmaná problematika upravená len v rámcových súvislostiach. Túto skutočnosť, ktorú je možné považovať za negatívum, možno stotožniť predovšetkým v kontexte existencie regulácie špecifických

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

inštitútov súvisiacich s prijímaním darov, ako napríklad vedenie registra darov alebo stanovenie výnimiek.

3 PERSPEKTÍVY ÚPRAVY PRIJÍMANIA DAROV S DÔRAZOM NA SPRAVODLIVOSŤ

Etika verejnej správy, dynamicky rozvíjajúca sa špecifická súčasť aplikovanej etiky, sa svojim charakterom snaží prispieť k napredovaniu subsystémov verejnej správy. V tomto zmysle nabáda na dosahovanie etických princípov. V kontexte verejnej správy ako celku možno jednoznačne identifikovať etické princípy, ktoré úzko súvisia so skúmanou problematikou. Predovšetkým ide o princípy, ako napríklad nestrannosť, nezávislosť, objektívnosť alebo transparentnosť. Ich napĺňanie je bezpochyby dôležitou súčasťou systematickej práce vedúcich pracovníkov organizácii verejnej správy. Súhrne však možno toto snaženie zastrešiť ideálom, ktorým možno obsiahnuť všetky uvedené etické princípy.

Spravodlivosť je ideálnym stavom, ku ktorému sa ľudstvo a významní myslitelia snažia priblížiť už tisícročia. Spravodlivosti sa venoval už Aristoteles, podľa ktorého možno túto kategóriu vnímať ako stred a následne možno aj nespravodlivosť vymedziť ako niečo, čo sa vzťahuje ku krajnostiam (Aristoteles, 1996). Platón vo svojej Ústave spája spravodlivosť s tým, aby každý konal to na čo má najvhodnejšie vlohy (Platón, 1993). Podľa J. Rawlsa (2013) je jedným z cieľov liberálnych národov spravodlivosť pre všetkých svojich občanov a iné národy, pričom základom vybudovania spoločenstva takýchto národov je existencia rozumných, liberálnych a slušných zriadení, ktoré sú dostatočne etablované a účinné. Spravodlivosť v súčasnosti jednou z požiadaviek, ktorú súvisia s aplikáciou princípu dobrej správy (Ščensná, 2017). Spravodlivosť je teda možné vnímať v najvšeobecnejšej rovine, viacerých konkrétnych rovinách, ale v kontexte skúmanej problematiky predovšetkým v nasledujúcich súvislostiach.

Spravodlivosť je v podstate aj jedným z cieľov fungovania verejnej správy, pretože štát sa prostredníctvom svojich orgánov snaží zmiernovať nerovnomerné rozdeľovanie bohatstva. Existencia organizácii verejnej správy a rozhodovacie procesy v konečnom dôsledku smerujú k spravodlivému poskytovaniu verejných statkov služieb. Vyjadrením tejto skutočnosti je aj existencia územnej samosprávy predstavujúcej neoddeliteľnú súčasť súčasných demokratických zriadení. Prijímanie darov a vznikajúca recipocita môže túto spravodlivosť bezpochyby narušiť. Práve prostredníctvom darov a iných výhod totiž môže entita poskytujúca dar vplývať na rozhodovací proces a jeho výsledok. Z tohto dôvodu sa regulácia prijímania darov javí ako nevyhnutná. Rovnako možno v tomto zmysle identifikovať opodstatnenosť povinnosti uvádzanej v ustanoveniach

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

skúmaných etických kódexov, ktorá súvisí s povinnosťou nevyžadovať a neprijímať dary a iné výhody, ktoré by mohli mať vplyv na rozhodovanie alebo by súviseli s vykonávanou pracovnou činnosťou. Po prekročení hranice, kedy sa z daru stáva úplatok a táto činnosť nadobúda kontúry korupčného správania, je možné dosiahnuť rozhodnutie v prospech korumpujúceho. Práve preto podstatná časť vybraných etických kódexov striktné odmieta prijímanie darov a akýchkoľvek výhod. Prísny zákaz je navyše podporený povinnosťou spravidla bezodkladne oznámiť takúto situáciu. Táto povinnosť je v konečnom dôsledku interpretovateľná aj ako nástroj ochrany samotného zamestnanca.

Zároveň je však možné poukázať na fakt, že výnimky identifikované v analyzovaných etických kódexoch regulujúcich správanie sa zamestnancov miest majú rovnako svoje opodstatnenie. V tomto zmysle možno identifikovať normy etického charakteru, ktoré nepripúšťajú žiadne výnimky, ale aj samosprávy pripúšťajúce určité situácie, kedy existuje malá alebo žiadna pravdepodobnosť vplyvu prijatého daru na výkon správy vecí verejných, respektíve samotnú spravodlivosť. Drobné reklamné predmety alebo iné propagačné materiály, ktorých hodnota sa pohybuje na úrovni niekoľko eur, len veľmi ťažko môžu ovplyvniť rozhodovanie zamestnanca v procesných alebo meritórnych rozhodnutiach vo veci samotnej. Rovnako možno za oprávnené riešenie, avšak značne benevolentnejšie, považovať úpravu maximálnej hodnoty daru na 20 eur alebo 50 eur. Hlavne vyššia zo spomenutých hodnôt môže mať pri výške platu vo verejnej správe na Slovensku pri rozhodovaní jednotlivca určitú váhu. Súhrnne je však potrebné dodať, že ide o rozhodnutie konkrétneho mesta a autorov kódexu. Územná samospráva je totiž vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov (Jesenko, 2015). Vo vyššie identifikovaných výnimkách sa plne prejavuje podstata samosprávy, a teda racionálne prispôsobenie etických noriem jednotlivými subjektami územnej samosprávy. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného však možno povedať, že spomenuté výnimky v podstate nenarúšajú povinnosť neprijímať dary, ktoré by ovplyvňovali výkon správy vecí verejných. Zároveň neobmedzujú ani samotnú spravodlivosť, ktorá by mala byť jedným z cieľov verejnej správy.

Spravodlivosť v kontexte skúmanej problematiky možno vnímať aj v ďalšom rozmere, a to v súvislosti s dodržiavaním požiadaviek, ktoré by malo byť hodnotené vedúcimi pracovníkmi alebo primátormi miest. Vzhľadom na vysoko citlivú, komplexnú a špecifickú problematiku má však v tejto súvislosti veľký potenciál zriaďovanie špecializovaných etických inšancií individuálneho alebo kolektívneho charakteru. Tieto by mohli vypracovať podrobnú metodiku a hodnotiace kritériá. Primátori a vedúci pracovníci, ktorí často tieto inšancie v podmienkach Slovenskej republiky

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

nahrádzajú, majú predsa len viacero iných povinností súvisiacich s bežnou činnosťou. Register darov, a jeho potenciál je možné plne využiť práve vtedy, ak je v organizácii zriadená špecializovaná etická inšancia, ktorá sa môže plne venovať okrem iného aj problematike prijímania darov.

V prípade nedodržiavania požiadaviek možno vnímať aj narušenie spravodlivosti v rámci organizácie. Nedôslednými a vágnymi ustanoveniami je narušený aj pocit spravodlivosti medzi zamestnancami. Tvorcovia etických kódexov a vedenie mesta by preto mali vykonávať kroky smerujúce k vyprecizovaniu úpravy prijímania darov. Rovnako možno povedať, že vedenie organizácie by sa malo snažiť minimálne eliminovať nežiaduce javy na pracovisku (Kozelová, 2017). Prípadným cieľným a častým prijímaním darov, ktoré je v rozpore s vopred stanovenými a známymi požiadavkami možno hovoriť o vzniku rozdielov medzi zamestnancami, ktoré sú spôsobené neetickým správaním. Táto skutočnosť môže mať negatívny vplyv na ostatné súčasti etickej infraštruktúry, ako napríklad etické pracovné prostredie, etické líderstvo alebo rozvíjanie profesijno-etických cností.

ZÁVER

Skúmaný aspekt spoločenskej interakcie je v súvislosti so správou vecí verejných vnímaný veľmi citlivým spôsobom, pretože môže ohroziť plnenie pracovných povinností v súlade s dosahovaním verejného záujmu. Regulácia prijímania darov vo verejnej správe na Slovensku nadobúda viaceré formy. Vo všeobecnosti možno stotožniť bezpodmienečnú povinnosť neprijímať dary, ktoré by akýmkoľvek spôsobom ovplyvnili konanie osoby, ktorá dar alebo inú výhodu prijala. Reálna prax však vzhľadom na zložitosť sociálnych interakcií vyžaduje stanovenie výnimiek, pretože často musia byť zohľadnené konkrétne podmienky.

Vychádzajúc z analýzy aktuálne platných a účinných etických kódexov slovenských miest možno konštatovať nasledovné. Podstatná väčšina etických kódexov upravuje v rámci všeobecných ustanovení týkajúcich sa predmetnej problematiky povinnosť nevyžadovať a neprijímať dary, ale aj povinnosť nedostať sa do situácie, v ktorej by musel zamestnanec na základe princípu recipacity oplatiť jemu poskytnutú výhodu. Zároveň je v takmer polovici kódexov stanovená povinnosť nenabádať tretie osoby na prijímanie darov a povinnosť informovať o odmietnutí daru. Na základe analýzy možno zároveň povedať, že najčastejšie je povinnosť súvisiaca s oznamovaním formulovaná voči priamemu nadriadenému. Register darov, ktorým by bolo možné celú problematiku urobiť viac transparentnou, je vedený len v dvanástich mestách. Spravidla ho vedie individuálna inšancia etického charakteru. V menej ako polovici etických kódexov boli identifikované aj

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

výnimky súvisiace s prijímaním darov. Tieto výnimky boli rozdelené do štyroch skupín, ktorými sú ocenenia za zásluhy, mimoriadne udalosti, bežné a obvyklé dary, ale aj stanovenie maximálnej hodnoty daru.

Súhrnne však možno povedať, že v určitých aspektoch reflektuje úprava prijímania darov v podmienkach slovenských miest globálne trendy v zohľadňovaní etického aspektu praxe, ktoré sú pre sféru správy vecí verejných odporúčané. Najčastejšie je však úprava skúmanej problematiky spomenutá v skúmaných normách etického charakteru len v jej všeobecných súvislostiach. Napriek tomu možno v podmienkach Slovenskej republiky identifikovať mestá, ktoré sa snažia systematicky riadiť etický aspekt ich činnosti. V tomto zmysle majú práve tieto samosprávy dôkladne spracovanú aj problematiku prijímania darov, pričom spravidla vedú register darov a majú stanovené aj výnimky, ktorých nezneužívanie je zvyčajne kontrolované inštanciami etického charakteru. V konečnom dôsledku je nepresnosť a vágnosť úpravy skúmanej problematiky v neprospech samotných zamestnancov, ktorí sú v kontakte s verejnosťou. Na druhej strane ani najprecíznejšia úprava prijímania darov nedokáže zabezpečiť jej nezneužívanie. Napriek tomu je oblasť prijímania darov a s ňou súvisiacich nástrojov súčasťou zohľadňovania etického aspektu praxe vo verejnej správe nie len na Slovensku, ale aj vo všetkých ostatných demokratických štátoch.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARISTOTELES, 1996. *Etika Nikomachova*. Praha: Petr Rezek, 1996, 496 s. ISBN 80-901796-7-3.
- BELFRAGE, S. 2014. Exploiting Gift-Giving. In: *Ethical Perspectives*. Vol. 21, n. 3, 2014, pp. 371-400. ISSN 1370-0049.
- COX, R. W. – BUCK, J. – MORGAN, N. 2016. *Public Administration in Theory and Practice*. New York: Routledge, 2016, 310 p. ISBN 978-0-205-78125-6.
- DAVIES, G. – WHELAN, S. – FOLEY, A. 2010. Gifts and Gifting. In: *International Journal of Management Reviews*. Vol. 12, n. 4, 2010, pp. 413-434. ISSN 1460-8545.
- GRAYCAR, A. – JANCICS, D. 2017. Gift Giving and Corruption. In: *International Journal of Public Administration*. Vol. 40, n. 12, 2017, pp. 1013-1023. ISSN 0190-0692.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- JESENKO, M. 2015. Normotvorba obcí vo veciach ochrany verejného poriadku v obci. In: JESENKO, M. – KANTOROVÁ, M. *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 5-21. ISBN 978-80-8152-384-7.
- JOHNSON, D. 2016. *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2016, 448 p. ISBN 978-1-4426-3521-0.
- KOZELOVÁ, S. 2017. Teoretické východiská organizačnej zviazanosti manažérov organizácií verejnej správy. In: ŠAFÁROVÁ, V. (eds). *Teória a prax verejnej správy, Recenzovaný zborník príspevkov z 2. ročníka vedeckej konferencie doktorandov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, pp. 178-187. ISBN 978-80-8152-509-4.
- LAMBSDORFF, J. G. – FRANK, B. 2010. Bribing versus gift-giving - An experiment. In: *Journal of Economic Psychology*. Vol. 31, n. 3, 2010, pp. 347-357. ISSN 0167-4870.
- MAESSCHALCK, J. 2004. Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. In: *Public Integrity*. 2004, Vol. 7, n. 1, pp. 21-41. ISSN 1099-9922.
- NEDELKO, Z. – POTOČAN, V. 2013. Ethics in Public Administration: Evidence From Slovenia. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Vol. 8, n. 4, 2013, pp. 88-108. ISSN 1842-2845.
- NESHKOVA, M. I. – ROSENBAUM, A. 2015. Advancing Good Government through Fighting Corruption. In: PERRY, J. L. – CHRISTENSEN, R. K. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Wiley, 2015, pp. 97-119. ISBN 978-1-119-00432-5.
- NIEWDANA, L. 2015. *Money and Justice*. New York: Routledge, 2015, 230 p. ISBN 978-1-138-78588-5.
- ONDROVÁ, D. 2013. Moc, etika a etické riadenie vo verejnej správe. In: *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 72-82. ISBN 978-80-8152-057-0.
- PLATÓN, 1993. *Ústava*. Praha: Nakladatelství Svoboda – Libertas, 1993, 528. ISBN 80-205-0347-1.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

RAWLS, J. 2013. *Právo národov*. Bratislava: KALLIGRAM, 2013, 240 s. ISBN 978-80-8101-769-8.

SČENSNÁ, A. 2017. Právo na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 18, č. 1, pp. 105-119. ISSN 1335-7182.

SCHIAVO-CAMPO, S. – SUNDARAM, P. S. A. 2001. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Mandaluyong: ADB, 2001, 859 p. ISBN 971-561-244-X.

VERHEZEN, P. 2009. *Gifts, Corruption, Philanthropy: The Ambiguity of Gift Practices in Business*. Bern: Peter Lang AG, 2009, 321 p. ISBN 978-3-03911-842-7.

ZODPOVEDNOSŤ PRÁVNICKÝCH OSÔB ZA DAŇOVÚ TRESTNÚ ČINNOSŤ

Veronika Nováková¹

Abstract

If the taxpayer commits such an illegal act by means of the act, the coercive means of tax law according to Act no. 563/2009 Z.z. on the administration of taxes (the Tax Code) and on the amendment of some laws, are not sufficient to enforce the obligations of the entity, respectively. It is necessary to punish the entity for its unlawful conduct, the state uses the means of criminal law as an ultima ratio. If an entity commits an unlawful, more serious conduct by the law, as defined in Law no. 300/2005 Coll. The Criminal Code, as amended, expressis verbis refers to the offenses in the Fifth Chapter, the Third Section on "Offenses against currency and tax offenses". In the case of legal persons, Law No. 91/2016 Z. z. on Criminal Liability of Legal Entities as amended. The aim of the contribution is to define the liability of legal entities in the field of criminal tax activity, by pointing to the newly established institute of corporate liability.

Key words: *liability of legal persons, tax liability, criminal liability*

ÚVOD

Daňové právo je spojené s existenciou špecificky upravených daňovo-právnych vzťahov medzi fyzickými osobami a právnickými osobami na jednej strane a štátom (subjektom územnej samosprávy) na strane druhej, ktorých predmetom je uspokojenie fiskálnych potrieb štátu (subjektu územnej samosprávy). Keďže tieto fiskálne záujmy štátu (subjektu územnej samosprávy) zasahujú výrazne do osobnej slobody jednotlivca, teda do určitej miery sú späté s obmedzením majetkových práv, je nevyhnutné, aby tieto vzťahy boli založené na zodpovednostnom princípe, čo si striktne vyžaduje zákonný podklad.

Zodpovednosť vo všeobecnej rovine možno charakterizovať ako spôsobilosť subjektu, ktorý podlieha osobnej pôsobnosti pravidla správania sa akéhokoľvek druhu. V prípade porušenia pravidla takéto správania sa je subjekt povinný znášať následky buď konania, alebo stavu, ktorý takémuto pravidlu odporuje. Subjekt, ktorý má právnu zodpovednosť, je každý, kto poruší (ohrozí) daný právny vzťah a je spôsobilý na protiprávne konanie, to znamená má deliktuálnu spôsobilosť. Tá sa vyžaduje pri subjektívnej zodpovednosti, akou je napríklad trestná zodpovednosť alebo administratívna zodpovednosť. Ako administratívno-právna zodpovednosť, v

¹ PhDr. Veronika Nováková, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Popradská 66, 040 11 Košice, veronika.novakova@student.upjs.sk

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zmysle správneho práva je osobitným druhom právnej zodpovednosti, ktorá sa realizuje prostredníctvom správnych orgánov v rámci verejnej správy a pre jej potreby tak, aby sa zabezpečilo bezporuchové spravovanie vecí verejných. Tak aj v daňovom práve možno badať veľmi totožné tendencie.

Hoci výslovne zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej Daňový poriadok) uvádza názov piatej časti „*Zodpovednosť za porušenie povinností*“, pojem ako taký nedefinuje. Cieľom príspevku je definovať zodpovednosť právnických osôb v oblasti trestnej daňovej činnosti s poukázaním na samotný novovzniknutý inštitút zodpovednosti právnických osôb. Je potrebné sa venovať nie len zodpovednosti v daňovom práve, ale i zodpovednosti v trestnom práve, nakoľko subjekt - páchatel' môže tak vážne ohroziť alebo porušiť fiskálne záujmy štátu, že je nevyhnutné toto konanie potrestať prostriedkami trestného práva.

Trestná zodpovednosť je subjektívnou zodpovednosťou a u páchatel'a fyzickej osoby predpokladá výlučne zavinené protiprávne konanie, či už úmyselné konanie, alebo konanie z nedbanlivosti. Aj v prípade páchatel'a právnickej osoby podľa zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov (ďalej TZ PO) spolu s v zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej TZ), má trestná zodpovednosť charakter subjektívnej zodpovednosti, ktorá však je v tomto prípade založená na pričítateľnosti trestného činu právnickej osobe.

POSTAVENIE PRÁVNICKEJ OSOBY VŠEOBECNE

Ani trestné právo, ani daňové právo nedefinuje právnickú osobu vo všeobecnosti, ale jej vymedzenie ponecháva na iné právne odvetvia. Naskytuje sa otázka, kto alebo čo je právnická osoba. Aby sme vedeli zadefinovať postavenie právnickej osoby, musíme zohľadniť niekoľko teórií. Obsahom pozitivistických teórií je stanovisko, že právnická osoba v reálnom svete neexistuje. Jej existencia je odvodená len z moci zákona, a teda ide skôr o právnu fikciu ako o subjekt. Naproti tomu, podstata sociologickej koncepcie (teória reality) je v tom, že právnickej osobe rovnako ako fyzickej osobe prisudzujú reálnu existenciu, čo znamená, že ide o fakticky existujúce sociálne organizmy. Na práve ako takom je už len úloha, aby túto existenciu akceptovalo. (Ivor, Polák, Záhora, 2016)

Fundamentálny základ právnickej osoby zákonodarca definoval prostredníctvom zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov(ďalej len OZ) a zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov(ďalej len OBZ). Teda najdôležitejšími znakmi podľa právnej úpravy OZ a OBZ, sú:

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- právna subjektivita- na zriadenie je potrebná písomná zmluva alebo zakladacia listina, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Právnické osoby, ktoré sa zapisujú do obchodného alebo iného zákonom určeného registra, môžu nadobúdať práva a povinnosti (nadobúdajú právnu subjektivitu) odo dňa účinnosti zápisu do tohto registra a strácajú túto subjektivitu dňom výmazu z tohto registra, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak (§19 OZ);
- spôsobilosť na práva a povinnosti - spôsobilosť mať práva a povinnosti majú aj právnické osoby podľa §18 OZ ako aj spôsobilosť nadobúdať práva a povinnosti môžu byť obmedzená len zákonom v dikcii §19a OZ;
- názov- právnické osoby majú svoj názov, ktorý musí byť presne určený pri ich zriadení (§ 19b ods. 1OZ);
- sídlo- sídlo právnickej osoby musí byť určené pri jej vzniku (§ 19c OZ). Sídлом právnickej osoby je adresa, ktorá je ako sídlo zapísaná v obchodnom registri alebo inej evidencii ustanovenej osobitným zákonom (§ 2 ods. 3 OBZ);
- spôsob konania právnickej osoby v právnych vzťahoch-právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach robia tí, ktorí sú na to oprávnení zmluvou o zriadení právnickej osoby, zakladacou listinou alebo zákonom (štatutárne orgány). Za právnickú osobu môžu robiť právne úkony aj iní jej pracovníci alebo členovia, pokiaľ je to určené vo vnútorných predpisoch právnickej osoby alebo je to vzhľadom na ich pracovné zaradenie bežné. Ak tieto osoby prekročia svoje oprávnenie, vznikajú práva a povinnosti právnickej osobe, len pokiaľ sa právny úkon týka predmetu činnosti právnickej osoby a len vtedy, ak ide o prekročenie, o ktorom druhý účastník nemohol vedieť (§20 OZ).

Právnickú osobu ako daňový subjekt je potrebné vnímať v širších súvislostiach, pretože zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zakotvuje v §2 ods.4 písm. c), že daňový subjekt je „osoba, ktorej tento zákon alebo osobitné predpisy ukladajú povinnosti alebo priznávajú práva“. Osobitné predpisy predstavujú široký diapazón podľa klasifikácie daní, kde právnická osoba má mnoho iných prívlastkov ako predstaviteľ subjektu v daňovom práve. Najčastejšie je právnická osoba označovaná za daňovníka ako subjekt daňovoprávnych vzťahov. V rámci veľmi zložitej právnej úpravy daní z pridanej hodnoty sa právnická osoba označuje za zdaniteľnú osobu. V neposlednom rade je i právnická osoba za osobu označená za osobu povinnú platiť daň v prípade dane z uhlia, elektriny, zemného plynu a alkoholu. Na druhej strane právnická osoba ako subjekt dane za ubytovanie je vylúčená, pretože nie je možné, aby sa v zariadení odplatne prechodne ubytovala.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

V prípade trestného práva je právnická osoba označovaná v §6 TZ PO v rámci hmotnoprávneho základu trestnej zodpovednosti ako páchatel'a, spolupáchatel'a alebo účastníka. Páchatel'om právnická osoba podľa § 6 ods.1 TZPO sa stane vtedy, ak sa jej pričíta porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného Trestným zákonom spôsobom ustanoveným týmto zákonom. Spolupáchatel'om sa právnická osoba stáva v dikcii §6 ods.1 TZPO, ak bol trestný čin spáchaný spoločným konaním dvoch alebo viacerých páchatel'ov, z ktorých aspoň jeden je právnickou osobou, zodpovedá každý z nich, ako keby trestný čin spáchal sám. Účastníkom trestného činu podľa §6 ods.1 TZPO je v prípade, že právnická osoba k spáchaniu trestného činu využila inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu.

Postavenie právnickej osoby ako „delikventa“ v daňovom práve

I napriek dlhodobej historickej existencii správneho práva, nie je všeobecná otázka deliktuálnej spôsobilosti dostatočne explicitne upravená. Z hľadiska klasifikácie správnych deliktov, je negatívne explicitne vymedzená len deliktuálna spôsobilosť priestupkov, v dikcii §5 zákona č.372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov: „za priestupok nie je zodpovedný ten, kto v čase jeho spáchania nedovršil pätnásť rok svojho veku“. Súhlasiac s názormi viacerých autorov (Mates, Prášková, Staša) z toho by sa de lege lata dalo vyvodiť, že v prípade ostatných druhov správnych deliktov vrátane daňových deliktov je otázka veku a pričetnosti do určitej miery zanedbateľná. Najmä v našom prípade, kedy u právnickej osoby vek a pričetnosť sú kategórie, pri ktorých je nezmyselné ich brať na zreteľ. V prípade právnickej osoby je dôležitá právna subjektivita daná podpísaním písomnej zmluvy alebo zakladacej listiny, či zápis do príslušného registra v dikcii § 19 OZ. Z hľadiska vyvodenia zodpovednosti za porušenie povinnosti je potrebné brať i na zreteľ spôsobilosť na práva a povinnosti (§18 a§19a OZ), teda s tým spojená i zodpovednosť niest' následky za porušenie povinnosti.

Rovnako je potrebné sa zamyslieť, akým spôsobom je upravená otázka deliktuálnej spôsobilosti v daňovom práve. Odpoveď na túto otázku je veľmi jednoduchá, pretože daňové právo neupravuje žiadnym spôsobom otázku deliktuálnej spôsobilosti, čo prináša so sebou mnoho ďalších problémov v teórii i praxi. Jedným z „odrazových mostíkov“ predstavuje samotný názov §154 Daňového poriadku „Správne delikty“.

Hneď v úvode je možné sa stotožniť s názorom Babčáka, že označenie „správnych deliktov“ v daňovom práve je pojmovo dostatočne nevystihujúce, a to najmä z dôvodu vylúčenia použiť všeobecný právny predpis o správnom konaní ako aj existencie samostatných orgánov verejnej moci upravujúce daňovú (finančnú) správu. Preto i z týchto vyššie

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

spomenutých dôvodov, sa odporúča používať pojem „*daňové delikty pri správe daní*“, resp. „*daňové delikty*“. Avšak na druhej strane nesmieme neopomenúť skutočnosť, že z právnych inštitútov správneho práva daňové právo historicky vychádza. Teda v konečnom dôsledku i pri vymedzení deliktuálnej spôsobilosti v daňovom práve je potrebné využiť právne vymedzenia správneho práva. (Babčák, 2012, s. 643)

Na základe vyššie spomenutého všeobecného vymedzenia pojmu právna zodpovednosť, je možné určiť zodpovednosť ako proces, kde v dôsledku porušenia primárnych povinností vznikajú sekundárne právne povinnosti, resp. povinnosti sankčnej povahy, prostredníctvom analýzy je možné tieto povinnosti identifikovať i v daňovom práve. Daňový poriadok vymedzuje daňový subjekt v § 4 ods. 2 písm. c) ako „*osobu, ktorej tento zákon alebo osobitné predpisy ukladajú povinnosti alebo priznávajú práva*“. Vychádzajúc zo schémy vzniku sekundárnej právnej povinnosti, tieto primárne práva a povinnosti možno odvodiť z ich negatívneho vymedzenia v § 154 Daňového poriadku.

Avšak z nášho pohľadu pokladáme za logickejšie uplatniť nasledovné koncepcie, a to v zmysle rozlíšenia primárnej zodpovednosti ako daňovej zodpovednosti, ktorá vzniká na základe určitej hospodárskej skutočnosti, teda v dôsledku nadobudnutia určitého príjmu, majetku, či vykonávania hospodárskej činnosti. A následne porušením tejto primárnej daňovej zodpovednosti vzniká zodpovednosť za porušenie povinností v dikcii § 154 Daňového poriadku, ako sekundárnej daňovej zodpovednosti, kde dochádza k sankcionovaniu prostredníctvom pokuty alebo úroku z omeškania. Odvođením primárnych povinností z § 154 Daňového poriadku je možné identifikovať ich klasifikáciu podľa charakteru, na povinnosti peňažného a nepeňažného charakteru.

Povinnosti peňažného charakteru vyjadrujú zníženie majetkovej podstaty daňového subjektu. Tým, že subjekt odvedie napr. nižšiu daň (resp. poplatok) ako tú, ktorú mu stanovujú všeobecne záväzné právne predpisy bez podania daňového priznania do štátneho rozpočtu alebo rozpočtu obce, dopustí sa porušenia primárnej povinnosti.

Povinnosti nepeňažného charakteru daňového subjektu možno vnímať v zmysle hmotnoprávnej ako aj procesnoprávnej úpravy správy daní. Ide o povinnosti v zmysle uvedenia korektného podania daňového priznania, oznamovacej povinnosti, registračnej povinnosti, či povinnosti spolupráce so správnym dane.

Špecifickou povinnosťou, ktorá môže mať formu peňažnej i nepeňažnej povinnosti je najmä povinnosť, ktorú uloží správca dane rozhodnutím. (Babčák, 2012, s. 643)

Jedným z ďalších argumentov, prečo niektorí autori poukazujú na to, že nie je potrebné sa zaoberať deliktuálnou spôsobilosťou pri daňovoprávnej

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zodpovednosti je i skutočnosť, že subjektom daňového práva je spravidla právnická osoba, resp. fyzická osoba- podnikateľ. Na druhej strane platí všeobecný predpoklad, že subjekt daňového práva má spôsobilosť na právne úkony, teda vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti. Túto pohnútku je možné do určitej miery potvrdiť i na základe § 59 ods.4 Daňového poriadku v znení „účastník daňového konania v konaní koná v takom rozsahu, v akom má spôsobilosť vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti.“ Ak by sme použili metódu logického výkladu argumentum a contrario je možné tieto požiadavky vnímať aj v zmysle predpokladov deliktuálnej spôsobilosti v daňovom práve.

V neposlednom rade je potrebné spomenúť aj §154 ods.2 Daňového poriadku, ktorý do určitej miery nepriamo upravuje deliktuálnu zodpovednosť, prostredníctvom vymedzenia podmienok, za ktorých je možné zbaviť sa zodpovednosti za porušenie povinnosti, ak sa preukáže, že zo závažných zdravotných dôvodov alebo v dôsledku iných okolností hodných osobitného zreteľa, ktoré fyzická osoba- nepodnikateľ nemohla ovplyvniť svojim konaním. Avšak ak odpadnú dôvody, na základe ktorých sa daňový subjekt zbavil tejto zodpovednosti, je nevyhnutné, aby dodatočne svoje povinnosti splnil. Teda do určitej miery i Daňový poriadok pripúšťa možnosti liberácie. Vernarský však poukazuje na skutočnosť, že tieto liberačné dôvody sú v rozpore s Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (2007) 7 o dobrej správe a právo na spravodlivý proces z 20. júna 2007, najmä s princípom rovnosti ako princípom dobrej správy, pretože dochádza tu k nerovnakému zaobchádzaniu s fyzickou osobou- nepodnikateľovi, fyzickej osobe- podnikateľovi a právnickej osobe. Teda zastávame názor, že zákonodarca by mal buď toto ustanovenie vymazať alebo definovať ospravedlniteľné dôvody i pre fyzickú osobu- podnikateľa, či právnickú osobu. (Vernarský ,2014, s. 288)

Postavenie právnickej osoby ako „páchateľa“ v trestnom práve

„Jediným a výlučným základom trestnej zodpovednosti podľa slovenského trestného práva de facto i de iure je trestný čin.“ Možno aj preto sa mnoho autorov trestného práva nezaoberá samotnou analýzou pojmu trestná zodpovednosť, ale hneď sa venuje atribútom a všeobecne pojmu trestný čin. (Ivor, 2010, s.149)

Trestnoprávny vzťah vzniká fakticky medzi štátom reprezentovaným súdmi, resp. orgánmi činnými v trestnom konaní a subjektom (fyzickou osobou alebo právnickou osobou), dopúšťajúcim sa protiprávneho konania, ktoré má znaky niektorého činu uvedeného v Trestnom v zákone. Na základe uvedených skutočností trestnú zodpovednosť možno definovať ako povinnosť páchatel'a trestného činu podľa predpokladaných zákonných

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

podmienok strpieť sankcie ustanovené Trestným zákonom. (Ivor, Polák, Záhora, 2016, s.79)

Už z dôvodovej správy TZPO vyplýva, že existuje niekoľko prístupov k problematike trestnej zodpovednosti právnických osôb. V rámci diskusie teoretikov práva sa vyvinuli tri modely trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb. Pre anglo-americký typ právnej kultúry ako aj pre niektoré členské štáty Európskej únie (napr. Holandsko, Francúzsko, Portugalsko, Španielsko) je typickým modelom tzv. priama trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Teda voči právnickým osobám sa vyvodzujú štandardné (priame) tresty, pričom tieto tresty nie sú podmienené trestným stíhaním fyzickej osoby. V rámci kontinentálneho systému práva sa donedávna uplatňoval najmä model tzv. nepriamej tzv. „*pseudo trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb*“, kde formálno-právne trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb síce nie je vyjadrená priamo, pretože trestne zodpovedné sú len fyzické osoby (konajúce v mene právnickej osoby). Zákon však súčasne umožňuje právnickým osobám v trestnom konaní uložiť niektoré typy trestnoprávnej sankcie, ktoré nie sú definované ako tresty, ale ako ochranné opatrenia. Právnickej osobe sa ukladajú nie ako dôsledok spáchania trestného činu, no v záujme ochrany spoločnosti pred trestnými činmi (napr. do roku 2010 Španielsko), čo v konečnom dôsledku by malo „*odradit*“ potencionálnych páchatel'ov, k takejto trestnej činnosti. Tretí prístup k trestnej zodpovednosti právnických osôb je postihovanie tohto konania normami administratívno-právnej povahy. Napr. v Nemecku prostredníctvom noriem správneho práva trestného, kde o sankcii proti právnickej osobe v prvom stupni rozhoduje správny orgán a v odvolacom konaní súd v trestnom konaní.

Hoci kontinentálne trestné právo je založené na zásade individuálnej trestnej zodpovednosti, prijatím zákona s účinnosťou od 1.7.2016, teda zákona o trestnej zodpovednosti právnickej osoby, došlo k prelomeniu historicky zaužívanej zásady individuálnej trestnej zodpovednosti, ktorá je odvodená od starorímskej zásady „*societas delinquere non potest*“ - *právnická osoba nemôže byť trestne zodpovedná*.

Legálnu definíciu páchatel'a ako právnickej osoby nachádzame v § 19 TZ a § 6 TZPO. „*Páchatel'om trestného činu je ten, kto trestný čin spáchal sám. Páchatel'om trestného činu môže byť fyzická osoba a právnická osoba za podmienok ustanovených osobitným predpisom*“, v dikcii §19 TZ. Teda ak chceme hovoriť o právnickej osobe ako o páchatel'ovi trestného činu osobitný predpis ustanovuje v § 6 ods. 1 TZPO „*páchatel'om trestného činu je právnická osoba, ktorej sa pričíta porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného Trestným zákonom spôsobom ustanoveným týmto zákonom*.“

Čo sa týka konania právnickej osoby, v dôsledku ktorého sa dopúšťa trestnej činnosti, TZPO v §4 ustanovuje, že „*trestný čin je spáchaný právnickou*

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

osobou ak je spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom, ak konal:

- a) štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu,*
- b) ten, kto vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby, alebo*
- c) iná osoba, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať.“*

Ďalšou podmienkou, kedy je právnická osoba zodpovedná za spáchaný trestný čin je „osoba uvedená v ods.1 §4 nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nedbanlivosti umožnila spáchať trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou.“

Na druhej strane zákon počíta aj so situáciami, kedy nemožno vyvodiť zodpovednosť právnickej osoby §4 ods.3 TZPO a to, „ak vzhľadom na predmet činnosti právnickej osoby, spôsob spáchania trestného činu, jeho následky a okolnosti, za ktorých bol trestný čin spáchaný, je význam nesplnenia povinností v rámci dohľadu a kontroly zo strany orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 §4 nepatrný.“

V neposlednom rade TZPO upravuje aj podmienky, kedy nemožno vylúčiť zánik trestnej zodpovednosti právnickej osoby a to v prípade, že je vyhlásený konkurz, právnická osoba vstúpila do likvidácie, zruší sa alebo zavedie sa nútená správa.

Za zaujímavé možno považovať ustanovenie §4 ods. 6 TZPO, kedy sa zákonodarcia pokúsil už hneď od začiatku vymedziť všetky situácie, ktoré by mohli viesť k sporným otázkam, či právnická osoba je alebo nie je zodpovedná. Trestne zodpovedná nebude právnická osoba vtedy, ak:

- a) k spáchaniu trestného činu došlo v čase od založenia právnickej osoby do jej vzniku,
- b) právnická osoba vznikla, ale súd rozhodol o jej neplatnosti,
- c) právny úkon, ktorý mal založiť oprávnenie na konanie za právnickú osobu, je neplatný alebo neúčinný,
- d) fyzická osoba, ktorá konala za právnickú osobu, nie je za takýto trestný čin trestne zodpovedná.

Pričítateľnosť činu právnickej osobe

Z hľadiska trestného práva je nevyhnutné, aby fyzická osoba, ktorá svojim konaním alebo opomenutím porušuje alebo ohrozuje záujem chránený Trestným zákonom, konala zavinene. Je rovnako nevyhnutné, aby i u právnickej osoby sme mohli identifikovať takýto znak zavineneho konania. Avšak z hľadiska toho, že právnická osoba, je akýsi konštrukt práva, zamedzujem akékoľvek zohľadnenie psychického stavu páchatel'a.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Z tohto dôvodu vzniká v trestnom práve pomerne nová kategória, ktorú doteraz trestné právo nepoznalo, tzv. pričítateľnosť trestného činu právnickej osobe. Z uvedeného dôvodu právny poriadok ustanovuje, že vlastné konanie právnickej osoby predstavujú tie prejavy vôle, ktoré v mene právnickej osoby konajú ňou určené orgány alebo zástupcovia právnickej osoby, teda v konečnom dôsledku ide o fyzické osoby. Právne následky spojené s týmito prejavmi sa tak pričítajú priamo právnickej osobe ako subjektu práva. Z toho vyplýva, že za právnickú osobu konajú fyzické osoby, a teda nemožno vylúčiť, že suma summarum právnická osoba nie je spôsobilá na zavinené konanie. (Ivor, Polák, Záhora, 2016, s.501)

ZÁVER

Cieľom príspevku bolo prostredníctvom štúdia právnej literatúry a právnych predpisov podrobnejšie vymedziť zodpovednosť právnických osôb, ktoré ohrozia či porušia dôležité fiskálne záujmy štátu, čím sa dopustia protiprávneho konania, a preto je nevyhnutné toto konanie vnímať v zmysle daňového a trestného práva.

Napriek tomu, že právnická osoba vystupuje tak v daňovoprávnych vzťahoch ako aj trestnoprávnych vzťahoch, jej fundamentálne vymedzenie zákonodarca ponechal na iné právne odvetvia. Postavenie právnickej osoby vo všeobecnosti je dané prostredníctvom Občianskeho zákonníka a Obchodného zákonníka. V prípade daňového práva zákonodarca len akoby určuje postavenie právnickej osoby v zmysle subjektu dane, presnejšie by sa dalo konštatovať, že v zmysle širokého diapazónu daní právnická osoba disponuje mnohými akoby „synonymami“ subjektu daňovoprávnych vzťahov, čo je do určitej miery dosť máťúce. Na druhej strane vzhľadom na komplexnosť a náročnosť úpravy jednotlivých daní, sa vyžaduje širší okruh subjektov, ktorý sú účastní vo vzťahu k správe daní. Implicitne však zákon č. 582/2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, z veľmi logických dôvodov zakotvuje, že právnická osoba ako subjekt dane za ubytovanie je vylúčená, pretože nie je možné, aby sa v zariadení odplatne prechodne ubytovala. Rovnako trestné právo, hoci úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb je v slovenskom právnom poriadku pomerne novou skutočnosťou, upravuje len právnickú osobu v zmysle hmotnoprávnej úpravy trestného práva v postavení páchatel'a, spolupáchatel'a a účastníka trestného činu.

Ak by sa sme chceli zaoberať požiadavkami zodpovednosti právnických osôb v rámci daňového práva možno tu naraziť na pár úskalí. Za predpokladu zohľadnenia historického vývoja daňového práva, i napriek prapočiatkom v správnom práve, všeobecne otázka spôsobilosti na

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

protiprávne úkony, za ktoré musí subjekt práva niesť následky, nie je dostatočne upravená. Avšak súhlasiac s názormi viacerých autorov (Mates, Prášková, Staša) je otázka veku a pričetnosti v prípade právnickej osoby značne zanedbateľná, keďže právna subjektivita právnickej osoby je daná § 19 OZ, ako i spôsobilosť na práva a povinnosti (§18 a 18a OZ), čo uplatnením metódy argumentum a contrario i so zodpovednosťou niesť následky za protiprávne konanie.

Jedným z ďalších argumentov, prečo niektorí autori poukazujú na to, že nie je potrebné sa zaoberať otázkami deliktuálnej spôsobilosti daňovoprávnej zodpovednosti je i skutočnosť, že subjektom daňového práva je spravidla právnická osoba, resp. fyzická osoba- podnikateľ. Na druhej strane platí všeobecný predpoklad, že subjekt daňového práva má spôsobilosť na právne úkony, teda vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti. Túto pohnútku je možné do určitej miery potvrdiť i na základe § 59 ods.4 Daňového poriadku v znení *„účastník daňového konania v konaní koná v takom rozsahu, v akom má spôsobilosť vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti.“* Ak by sme použili metódu logického výkladu argumentum a contrario je možné tieto požiadavky vnímať aj v zmysle predpokladov deliktuálnej spôsobilosti v daňovom práve.

V rámci daňových deliktov sa uplatňuje primárna zodpovednosť ako daňová zodpovednosť, ktorá vzniká na základe určitej hospodárskej skutočnosti, teda v dôsledku nadobudnutia určitého príjmu, majetku, či vykonávania hospodárskej činnosti. A následne porušením tejto primárnej daňovej zodpovednosti vzniká zodpovednosť za porušenie povinností v dikcii §154 Daňového poriadku, ako sekundárnej daňovej zodpovednosti, kde dochádza k sankcionovaniu prostredníctvom pokuty alebo úroku z omeškania.

V neposlednom rade je potrebné spomenúť aj §154 ods.2 Daňového poriadku, ktorý do určitej miery nepriamo upravuje deliktuálnu zodpovednosť, prostredníctvom vymedzenia podmienok, za ktorých je možné zbaviť sa zodpovednosti za porušenie povinností, ak sa preukáže, že zo závažných zdravotných dôvodov alebo v dôsledku iných okolností hodných osobitného zreteľa, ktoré fyzická osoba- nepodnikateľ nemohla ovplyvniť svojim konaním. Avšak ak odpadnú dôvody, na základe ktorých sa daňový subjekt zbavil tejto zodpovednosti, je nevyhnutné, aby dodatočne svoje povinnosti splnil. Teda do určitej miery i daňový poriadok pripúšťa možnosti liberácie. Vernarský však poukazuje na skutočnosť, že tieto liberačné dôvody sú v rozpore s Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (2007) 7 o dobrej správe a právo na spravodlivý proces z 20. júna 2007, najmä s princípom rovnosti ako princípom dobrej správy, pretože dochádza tu k nerovnakému zaobchádzaniu k fyzickej osobe- nepodnikateľovi, fyzickej osobe- podnikateľovi a právnickej osobe. Teda

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zastávame názor, že zákonodarca by mal buď toto ustanovenie vymazať alebo definovať ospravedlniteľné dôvody i pre fyzickú osobu- podnikateľa, či právnickú osobu. (Vernarský, 2014, s. 288)

Samotná úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb narúša do značnej miery princípy (zásady) kontinentálneho modelu trestného práva. Zároveň však narúša i doterajší prísne individuálny charakter trestnej zodpovednosti, teda toho, že trestný čin mohla spáchať len fyzická osoba. Na strane druhej však aktuálne vývojové trendy v trestnoprávnej oblasti, ktoré hovoria najmä v prospech zavedenia trestnej zodpovednosti právnických osôb, nepochybne súvisia s novými spoločenskými, ekonomickými a politickými zmenami, ktoré si často vyžadujú nielen individuálnu reakciu štátu, ale sú často prejavom vôle určitého medzinárodného spoločenstva, či zoskupenia štátov (EÚ, OECD, Rada Európy). Preto aj Slovenská republika, ktorá bola viazaná medzinárodnými dokumentami, z ktorých vyplynuli určité očakávania premietnuť efektívny mechanizmus sankcionovania právnických osôb i do nášho právneho poriadku.

Trestné právo hmotné upravuje zodpovednosť právnických osôb pomerne nedávno prijatým zákonom o trestnej zodpovednosti právnických osôb, prostredníctvom ktorého dochádza k prekonaniu historickej zásady individuálnej trestnej zodpovednosti. Zákonodarca sa musel vysporiadať s otázkou zavineného konania, ktoré je nevyhnutné pre fyzickú osobu, ktorá svojim konaním alebo opomenutím poruší alebo ohrozí záujem chránený Trestným zákonom. Z tohto dôvodu vzniká v trestnom práve pomerne nová kategória, ktorú doteraz trestné právo nepoznalo, tzv. pričítateľnosť trestného činu právnickej osobe. Z uvedeného dôvodu právny poriadok ustanovuje, že vlastné konanie právnickej osoby predstavujú tie prejavy vôle, ktoré v mene právnickej osoby konajú ňou určené orgány alebo zástupcovia právnickej osoby, teda v konečnom dôsledku ide o fyzické osoby. Právne následky spojené s týmito prejavmi sa tak pričítajú priamo právnickej osobe ako subjektu práva. V rámci daňovej trestnej činnosti je nevyhnutné pričítateľnosť trestného činu vnímať v rámci Piatej hlavy *Trestné činy hospodárske*, Tretieho dielu *Trestné činy proti mene a trestné činy daňové*, §276- § 278a Trestného zákona.

V závere možno konštatovať, že skutkové podstaty daňových deliktov a trestných činov sa v niektorých prípadoch veľmi podobajú, ba priam je možné povedať, že na seba nadväzujú. Tento argument je možné odvodiť od zásady ultima ratio, ktorá sa uplatňuje v trestnom práve, pričom „*podľa tejto zásady má byť trestné právo použité len ako najkrajnejší prostriedok a len pri typovo najzávažnejších porušeníach spoločenských vzťahov, záujmov a hodnôt, teda len tam, kde iné možnosti, hlavne prostriedky ostatných právnych odvetví, nie sú dostatočné, teda už boli vyčerpané, sú neúčinné alebo zjavne nie sú vhodné.*“ (I. ÚS 316/2011). I preto, že úprava

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zodpovednosti právnických osôb v daňovej trestnej činnosti podliehala mnohým zmenám najmä v trestnoprávnej oblasti je veľmi ťažké zhodnotiť, či mechanizmy sankcionovania sú dostatočne efektívne na to, aby právnickú osobu ako subjekt práva odradili od potencionálnych daňových deliktov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BABČÁK, Vladimír, 2012. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-971-5.

IVOR, Jaroslav, a kol., 2010. *Trestné právo hmotné. I. zväzok*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition). ISBN 978-80-8078-308-2.

IVOR, Jaroslav; POLÁK, Peter; ZÁHORA, Jozef, 2016. *Trestné právo hmotné I Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition). ISBN 978-80-8168-509-5.

PRÁŠKOVÁ, Helena, 2013. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-456-8.

VERNARSKÝ, Martin, 2014. Funkcie zodpovednosti za porušenie povinností podľa daňového poriadku. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 12. novembra 2013, Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Trnava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva. ISBN 978-80-8082-777-9.

PRÁVNE PREDPISY

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 316/2011 zo 14. decembra 2011.

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

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

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 91/2016 Z. z. trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov.

FORMA VLÁDY - OD DEMOKRACIE K DIKTATÚRE (NEMECKO)

Rastislav Pirkovský¹

Abstrakt

Horizontálna del'ba štátnej moci (vzťahy medzi najvyššími štátnymi orgánmi a ich prejavy), špecifikujú jednotlivé typy foriem vlády. Konkrétna podoba formy vlády sa odvíja od vzťahov medzi štátom a občanmi, vzťahmi medzi jednotlivými orgánmi štátnej moci, politickým a kultúrnym prostredím daného štátu. Dva základné typy formy vlády sa vyvinuli na podklade kontinentálnom (parlamentná forma vlády) a angloamerickom (prezidentská forma vlády). Parlamentná monarchia je najrozšírenejšia forma (modifikovaná konštitučná monarchia). V parlamentnej republike predstavuje parlament najvyšší štátny orgán. Charakteristickou črtou prezidentskej formy vlády tvorí oddelený systém štátnej moci. Totalitná forma je založená na princípe vodcu ako najvyššieho štátneho orgánu. Tomu je podriadená vláda, ktorá spravdila je zostavená z jedinej nožnej a povolenej politickej strany v štáte. Výstavba fašistického totalitného štátu podlieha teórii elit. Cieľom fašizmu ako každého režimu, totalitného charakteru je získať moc a v prípade fašistického ustanoviť fašistickú elitu, ktorá bude vládnuť v krajine.

KEY WORDS: *del'ba moci, forma vlády, princíp vodcu, teória elit, fašizmus*

ÚVOD

Jednoznačná definícia pojmu štát neexistuje. Každá spoločensko-vedná disciplína ho hodnotí zo svojho vlastného pohľadu. Z hľadiska geografie je štát určitým ohraničeným územím, istým teritóriom, kde sa sústreďuje určitý kolektív, spoločenstvo ľudí. No tu zároveň prechádzame k hľadisku sociologickému, ktoré zároveň chápe štát ako národ, miesto, kam patríme. Z politologického hľadiska sa štát vyznačuje určitým politickým režimom a štruktúrou del'by moci v štáte. Z hľadiska práva je štát určený právnym poriadkom, ktorý vymedzuje chovanie občanov a štátu. V moderných štátoch je inštitúcia štátu sformovaná v ústave, ktorá stanovuje organizáciu, pravidlá a interakciu jednotlivých subjektov spoločnosti. Štát ako suverénna, samostatná jednotka nadväzuje vzťahy s inými štátmi, historický sa vyvíja, rieši územné konflikty, vzniká a zaniká (Klíma a kol., 2011). A všetky tieto procesy podliehajú v konečnom dôsledku forme vlády daného štátu.

Pojem štát pochádza z talianskeho slova *lo stato* (z latinského slova status - ústava, poriadok) a prvýkrát ho použil Niccolo Machiavelli (Machiavell, 2012). Okrem iného, Machiavelli chápe štát ako večný boj medzi silnejšími a slabšími jedincami, teda boj o moc (Jellinek, 1906). Ak vezmeme v úvahu, že samotný pojem štát vychádza z ústavy (neoddeliteľná spätosť), tak

¹ JUDr. Rastislav Pirkovský, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Kováčska 26 040 75 Košice, Slovenská republika, mekpisky@gmail.sk

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

v prípade totalitných režimov (akým bez pochyby bol aj nacizmus v Nemecku v období druhej svetovej vojny) by sme mali potom hovoriť len o prechodnom období „okupácie istého územia“ nedemokratickým režimom v danom štáte (resp. štátoch). Každý totalitný režim (aj po „legitímnom“ nástupe k moci), ústavu nerešpektuje (prestáva ju rešpektovať), aj keď ju formálne potrebuje a kvôli tomu ponecháva v platnosti.

Štát, štátna moc a právo, ktorá je prostriedkom určujúcim pravidla chovania v danom štáte a taktiež prostriedkom ich vynútiteľnosti, vznikli totiž v dôsledku potreby určitého poriadku (sociálneho, hospodárskeho), v čele ktorého ma byť „mocenská organizácia“ (Holländer, 1995).

Štát ako suverénny (zvrchovaný) subjekt je predstaviteľom najvyššej verejnej moci, nezávislej na vôli iných inštitúcií. V demokratických štátoch, štátna suverenita reprezentuje ľud (Svatoň, 2000).

FORMA VLÁDY

Pri forme vlády je vždy potrebné zodpovedať: kto stojí na čele štátu, akým spôsobom vládne a aké sú vzťahy medzi jednotlivými orgánmi reprezentujúcimi najvyššiu štátnu moc. Spôsob tohto usporiadania vzťahov je (resp. mal by byť) vymedzený v jednotlivých ústavách demokratických štátov (forma vlády je výsledkom rôznych modelov del'by moci).

Jednotlivé typy formy vlády

Vzťahy medzi najvyššími štátnymi orgánmi a ich prejavy, špecifikujú jednotlivé typy foriem vlády. Konkrétna podoba formy vlády sa odvíja od vzťahov medzi štátom a občanmi, vzťahmi medzi jednotlivými orgánmi štátnej moci, politickým a kultúrnym prostredím daného štátu. Čiastočne závisí forma vlády aj na oblasti právnej kultúry (v ktorej sa daný štát historický vyvíjal). Dva základné typy formy vlády sa vyvinuli na podklade kontinentálnom (parlamentná forma vlády) a angloamerickom (prezidentská forma vlády).

Dualistická monarchia tvorila prechodný typ k monarchií konštitučnej. Zákony sú prijímané parlamentom a na čele štátu a vlády stojí monarcha, ktorý môže vetovať zákony predkladané parlamentom. Parlament môže panovníka rozpustiť. Dualistická monarchia bola typická práve pre Nemecko z roku 1905 (Svatoň, 2000).

Pre parlamentné formy vlády je typická napr. kreačná závislosť, politická zodpovednosť vlády vo vzťahu k parlamentu a špecifické postavenie hlavy štátu.

Parlamentná forma vlády sa zakladá na rovnováhe a rovnosti jednotlivých mocí (Bröstl, 2010). Avšak súdna moc nie je oprávnená právo vytvárať

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

alebo ho doplniť - sudcovia majú byť len ústami zákona (BRÖSTL, 2009). Kreačnou závislosťou sa rozumie to, že vláda je závislá na parlamente (no existencia je ohraničená dôverou, ktorú jej parlamentná väčšina musí vysloviť. Pokiaľ vláda dôveru stratí, musí podať demisiu. Funkcia hlavy štátu je v demokratických parlamentných systémoch chápaná dvojakým spôsobom. Buď je začleňovaná do moci výkonnej alebo je akýmsi prostredníkom medzi jednotlivými orgánmi štátnej moci a napomáha pri riešení krízových situácií. K tomu, aby fungovali základné inštitúcie parlamentnej formy vlády, musia byť splnené tieto podmienky:

1. existencia konsenzu v základných otázkach v celej spoločnosti
2. slobodné voľby
3. činnosť (legálnej) opozície
4. menovanie premiéra na základe volebných výsledkov (Filip – Svatoň - Zimek, 2004).

Charakteristickú črtu prezidentskej formy vlády predstavuje jednoznačne oddelený systém štátnej moci. Výkonná, zákonodarná a súdna moc fungujú oddelene, samostatne, na princípe konkurencie (každý orgán plní funkciu bŕzd a vyvažovania voči ostatným).

Existuje tu inkompatibilita (nezlučiteľnosť výkonu funkcií v jednotlivých orgánoch štátnej moci). Hlavou štátu je prezident, ktorému prináleží všetka výkonná moc. Nie je zo svojej funkcie na parlamente závislý a ani mu nezodpovedá. Okrem exekutívnych právomocí, prezident má významné právomoci aj vo sfére zákonodarnej a súdnej (môže vetovať akýkoľvek návrh zákona). Prezident je volený buď priamo obyvateľmi daného štátu alebo nepriamo cez volených zástupcov ľudu - voliteľov. Vláda, pokiaľ existuje, je zostavovaná a menovaná prezidentom. Nie je vymedzená ako samostatný ústavný orgán a má skôr poradnú funkciu pre prezidenta, pričom jeho stanoviska a rozhodnutia sú záväzné. Zákonodarný parlament, väčšinou dvojkomorový, je značne obmedzený vo vydávaní zákonov a schvaľovaní rozpočtu. Na rozdiel od parlamentnej formy vlády nemá právomoc kontroly výkonnej moci, ale prezident ho rozpustiť nemôže. Významnú funkciu zastáva Najvyšší súd, ktorý zároveň plní funkciu najvyššieho odvolacieho súdu. Vykladá ústavné zákony a kontroluje dodržiavanie ústavnosti. Najvyšší sudcovia sú menovaní prezidentom, väčšinou so súhlasom parlamentu.

V teórii poznáme aj modifikované systémy, kde formy vlády majú znaky monarchie či republiky, parlamentnej alebo prezidentskej formy vlády. Jedná sa o dva typy vyprofilovaných systémov vlády: neoprezidentská a kancelárska republika.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

No predovšetkým, demokratický právny štát predpokladá ústavu založenú na demokracii a na základných právach, ale okrem toho vyžaduje aj aktívnu a nezávislú občiansku spoločnosť (Brörtl – Dobrovičová – Kanárik, 2007). Demokratický právny štát tvorí veľké množstvo navzájom sa podmieňujúcich princípov:

- záruky základných práv a slobôd
- legitimita a legalita
- suverenita ľudu
- deľba moci
- vzájomné brzdy a rovnovážnosť moci
- právna istota (Brörtl – Dobrovičová – Kanárik, 2007).

Tieto formy vlády tvoria akýsi základ celej klasifikácie, pričom všetky ostatné formy vlády stoja mimo demokratický rámec. Medzi takúto formu vlády zaradzujeme aj totalitnú formu vlády založenú na princípe vodcu ako najvyššieho štátneho orgánu. Tomu je podriadená vláda, ktorá spravidla je zostavená z jedinej možnej a povolenej politickej strany v štáte. Vláda ani vodca nie sú za svoje činnosti zodpovední. Vo väčšine prípadov neexistuje zákonodarný orgán, alebo len formálne, všetka štátna moc je v rukách niekoľkých málo jedincov, predovšetkým vodcu. Tento typ vlády sa v nacistickej forme vyskytol práve počas druhej svetovej vojny v Nemecku. Vo svojich počiatkoch sa pojem totalitarizmu rozvíjal na dvoch odlišných rovinách. Ako vonkajšie označenie určitej formy vlády, ktorá bola považovaná za odlišnú od skôr známych diktatúr (tyrania a despocie), no tieto klasické pojmy zo scény rozhodne nezmizli. V prípade fašizmu a nacionálneho socializmu aj ako charakteristika, ktorú používali sami protagonisti alebo priaznivci týchto režimov (Dobeš, 2007)

NACIZMUS V NEMECKU

Fašistická forma vlády ako výraz vôle ľudu, ktorú stelesňuje vodca a štýl politiky, v spojení so socializmom a nacionalizmom, boli vlastné všetkým ideologickým režimom (vrátane pravicových fašistických režimov) (Placák, 2015).

Weimarská ústava (formálne) zakotvovala systém štátnych orgánov:

1. ríšsky prezident,
2. ríšsky snem,
3. ríšska rada,
4. ríšska vláda,
5. ríšsky súd.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Vzťah medzi ústavnými orgánmi - ríšskym snemom, ríšskou radou, ríšskou vládou a ríšskym prezidentom bol nastavený tak, že nenútil k uzatváraniu kompromisov, ale naopak im bránil, pričom arbitrom prípadných nezhôd sa stávali zvláštne právomocí prezidenta. Tieto štruktúrne chyby boli sprevádzané i zanedbávaním stranického základu fungovania zastupiteľskej demokracie - v ústave neboli politické strany vôbec spomenuté. Tak fungovanie vlády bolo závislé na dôvere snemu, jeho menovanie a rozpúšťanie však bolo výlučne záležitosťou prezidenta.

Najsilnejší ústavný článok predstavoval ríšsky prezident a spolu s vládou a kancelárom prvky výkonnej moci. Bol volený priamo občanmi na obdobie 7 rokov. Zvolával a rozpúšťal ríšsky snem, po dohode s vládou koalíciou vymenúval ríšskeho kancelára a poveroval ho zostavením vlády. Vládu mohol kedykoľvek rozpustiť. Bol arbitrom sporov medzi parlamentom a vládou. Vyhlasoval zákony, ale aj sám v čase ohrozenia vydával núdzové nariadenia s mocou zákona. K jeho právomociam patrilo vrchné velenie brannej moci. Prvým nemeckým prezidentom, ešte pred prijatím ústavy bol Ebert. Ale zvoleným podľa ústavy bol až prezident Hindenburg.

Mimoriadne silné postavenie prezidenta (priama voľba, sedemročné funkčné obdobie, prakticky neobmedzené právo rozpúšťať snem) bolo znásobené i mimoriadnymi právomocami, ktoré dostal podľa čl. 48 ústavy - ústavná cesta k diktatúre tak bola fakticky otvorená už pri jej prijímaní. Pomerný volebný systém pripúšťal zastupovanie záujmu akejkoľvek malej skupiny obyvateľstva a viedol k extrémnemu roztriešteniu spektra politických strán. Prezident fakticky nahradil cisára v duchu nadstraníckej jednotnej vôle národa a tak moc zastupiteľskej demokracie oslaboval (Schelle – Vlček, 1994).

Ríšsky snem mal zákonodarné právomoci, existovala však možnosť dvojstupňového plebiscitárneho presadenia zákonov, a to opäť z iniciatívy prezidenta (ak snem rozpustil).

Ríšsky snem spolu s Ríšskou radou bol predstaviteľom zákonodarnej moci. Bol volený na obdobie 4 rokov vo všeobecných, priamych, rovných a tajných voľbách. Napriek tomu, že pre federácie je typický dvojkomorový snem, v Nemecku sa ustanovoval snem jednokomorový. Schvaľoval zákony. Do Ríšskej rady si stálych členov ako svojich reprezentantov volili krajinské snemy podľa počtu obyvateľov. Mala zákonodarnú iniciatívu a právo suspenzívneho veta voči zákonom prijatým snemom, ktoré mohol snem prelomiť trojpätinovou väčšinou.

Na čele Ríšskej vlády stál ríšsky kancelár, reprezentant najsilnejšej politickej strany, oprávnený navrhovať prezidentovi ministrov. O vyslovenie dôvery vláda žiadala snem.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Ríšsky súd mal právo preskúmať ústavnosť zákonov schválených snemom. Rozhodoval spory medzi ríšou a krajinami a medzi krajinami navzájom.

Podľa ríšskej ústavy malo ríšske zákonodarstvo prednosť pred zákonodarstvom krajinských snemov. Trestný zákon z roku 1871 zostal v platnosti. V roku 1923 bol snemom schválený zákon na ochranu republiky ako reakcia na zhoršenie politickej situácie. Rozvíjalo sa sociálne a pracovné zákonodarstvo, napr. zákon o osemhodinovej pracovnej dobe, zákon o továrenských a závodných výboroch, zákon o poistení pre prípad nezamestnanosti. Zákonodarstvo procesného práva z roku 1877 bolo doplnené o zákon o súde pre mladistvých a o zákon o pracovných súdoch. V roku 1924 bolo vydané prezidentom nariadenie o súdnom konaní a trestnom súdnictve, ktoré zrušilo ústavou zakotvené porotné súdy a zakotvilo ústavou zakazované mimoriadne súdy na prejednávanie politických deliktov.

Nedostatky a nebezpečenstvo ústavy zakotvené v jej kompromisnom texte (pre jeho schválenie nehlasovali ani všetci poslanci weimarskej koalície a DNVP, DVP a USPD hlasovali proti) odhaľovali prakticky od doby jej vzniku.

Vtedajšie dobové predstavy popredných ústavných teoretikov (vrátane Huga Preusse a Maxa Webera) boli poznamenané obavou z nadvlády parlamentu a vychádzali z tradície konštitučnej monarchie o delbe moci v štáte. Zatiaľ čo obaja zmienení teoretici presadzovali ako poistku proti všemocnosti parlamentu silnú úlohu prezidenta, ľavicovo orientovaní zástupcovia hnutia ich videli v plebiscitárnych prvkoch priamej demokracie.

Vytvorenie Hitlerovej konzervatívne-nacistickej koaličnej vlády a jej rýchla transformácia na nacistickú diktatúru v priebehu niekoľkých mesiacov ilustruje dva hlavné rysy nacistickej politiky: na jednej strane ochotu, v prípade potreby spolupracovať s tradičnými konzervatívnymi politickými elitami, ktoré vlastne Hitlerovi odovzdali kľúče od ríšskeho kancelárstva a na druhej strane radikalizmus nacistického hnutia, ktorý v momente zlomil opozíciu a urýchlil nacistickú „revolúciu“ začiatkom roku 1933. Keby Franz von Papen nebol strávil január 1933 intrigami, ktorých plodom bolo vyhlásenie Hitlerovej vlády 30. januára a keby Kurt von Schleicher bol rozhodnejšie bránil nacistickému vodcovi, aby ho vystriedal alebo keby starnúci ríšsky prezident Paul von Hindenburg nebol pristúpil na vymenovanie muža, ktorého predtým odmietol ako „českého kaprála“, neschopného viesť vládu, za ríšskeho kancelára a keby tradičné elity neboli definitívne prejavili vôľu „obchodovať“ s nacistickým vodcom - tak by asi nebola vznikla tretia ríša (Bessel, 2006)

Nacistom sa podarilo v priebehu krátkeho času zlikvidovať parlamentný systém Weimarskej republiky a nastoliť diktatúru. Aj to je dôkazom, že

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

NSDAP bola veľmi dobre, cielene a predovšetkým dlhodobo pripravená na prevzatie moci v štáte.

Začali útočiť proti základným občianskym a politickým právam, aj keď navonok boli zachované ústavné procedúry a s pomocou vynachádzavých foriem nátlaku využívali na likvidáciu ústavy mimoriadne postupy, ktoré im ústava ponúkala. Pod ich vplyvom v roku 1933 prezident Hindenburg svojím núdzovým nariadením umožnil policajným orgánom, aby podľa svojho uváženia zakazovali politické zhromaždenia a demonštrácie. K „odrazeniu štátu nebezpečných komunistických násilných aktov“ suspendoval nariadením o ochrane národa a štátu tie ustanovenia ústavy, ktoré zabezpečovali základné osobné a politické slobody (osobnú slobodu, slobodu prejavu, slobodu tlače, ochranu vlastníctva atď.). Išlo o reakciu na požiar ríšskeho snemu. Režimu bolo umožnené uvaliť zaisťovaciu väzbu na všetkých odporcov a to bez toho, aby takéto kroky podliehali súdnej kontrole. Na základe tohto nariadenia o ochrane národa a štátu neskôr začali vznikať koncentračné tábory na sústredenie predovšetkým komunistických a sociálnodemokratických funkcionárov.

Likvidácia samotnej deľby moci bola sprevádzaná odstránením kolegiálnych orgánov územnej a miestnej správy a odbúraním deľby moci medzi ústrednými a krajinskými orgánmi. Tak sa začal proces centralizácie štátnej správy a verejnoprávných inštitúcií.

V marci 1933 na základe zákona o začlenení krajín do Ríše boli staré krajinské snemy rozpustené a nové už zodpovedali štruktúrou politického zastúpenia Ríšskemu snemu, v ktorom malo samozrejme po voľbách rozhodujúce zastúpenie NSDAP. V apríli 1933 na základe zákona o zjednotení krajín a ríše boli krajinské vlády podriadené ríšskym miestodržiteľom. A v roku 1934 bol prijatý rozhodujúci zákon o novej štruktúre ríše, ktorý zrušil krajinské snemy, čím logicky nasledoval zánik Ríšskej rady vo februári 1934, predstavujúcej dovtedy spolkové usporiadanie ríše.

Kto ale nechce hovoriť o výhodách pre milióny obyčajných Nemcov, ten by mal o nacionálnom socializme a holokauste mlčať (Götz, 2005).

Systém organizácie (teória elít)

Výstavba fašistického totalitného režimu v štáte podlieha teórii elít. Cieľom fašizmu ako každého režimu, totalitného charakteru je získať moc a v prípade fašistického ustanoviť fašistickú elitu, ktorá bude vládnuť v krajine.

Samotný termín elita pochádza z francúzskeho „élite“ (odvodené z latinského eligere), čo v preklade znamená vyberať, vyvoliť. Aj keď začal byť používaný koncom 18. storočia a začiatkom 19. storočia pre vysoko

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

postavené spoločenské skupiny (koncepce Mosca, Pareta a Nietzscheho), predpoklady už existovali v starovekej filozofii (najmä u Platóna).

Masy sú vo svojom duchovnom živote infantilné a riadia sa svojim postojom voči vládcovi detským inštinktom, ktorý prináša dôveru a odovzdanie, hľadanie autority, vedenia a starostlivosti. Dávajú prednosť hospodárskej zabezpečenosti pred politickou slobodou. Masy nemôžu byť nositeľom hospodárskeho, politického a kultúrneho života. Sú pasívne, netvorivé a neplnohodnotné (EHRENSTEIN, 1952).

Jednotlivé články spoločnosti tvoria: naivní sympatizanti, členovia strany, elitné útvary, dôverný kruh okolo vodcu a vodca sám. Hitler navrhoval politiku neustáleho rozširovania rady sympatizantov a zároveň striktného udržiavania obmedzeného počtu členov strany. K totalitným elitným útvarom patrilo najmä SS a SA. Okrem dôležitých elitných útvarov pre organizačnú štruktúru hnutia ako útvaru, ktoré sa striedali v plnení rolí ohnísk jeho militantnosti, je potrebné chápať ich paramilitaristický charakter aj v spojitosti s inými straníckymi profesnými organizáciami (napr. organizáciami lekárov, učiteľov, právnikov, atď.). Boli straníckou duplikáciou existujúcich netotalitných profesných spoločností, ktorá bola sponzorovaná nacistami. Nacistické hnutie malo pôsobiť dojemom, že v jeho radoch sú zastúpené všetky spoločenské živly. Úloha týchto útvarov skončila, keď sa regulárnu vojenskú hierarchiu podarilo podrobiť autorite generálov SS (Arendtová, 2013).

V centre hnutia stojí vodca. Jeho postavenie vnútri strany závisí na jeho schopnosti spriadať intrigy medzi jeho členmi a schopnosti obmedzovania jeho personálneho obsadenia. Za svoj vzostup vďačí viac vrcholnej schopnosti zvládať vnútrostranícke boje o moc než demagogickým či byrokraticko-organizačným kvalitám. Vodca je zákonom strany. Fašistické diktátorské režimy odmietali uplatňovanie trojdelenia štátnej moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Z toho vyplývalo zrušenie právomoci parlamentu (Štenpien, 2006).

Vodcovský princíp bol zavedený v momente, keď sa zjednotil úrad hlavy štátu a predsedu vlády, čím bol povýšený na základnú hodnotu štátu. Postupným oslabovaním ríšskych snemov a vlád predstavujúcich dovtedy spolkové usporiadanie ríše dochádza z pohľadu štátnej organizácie k centralizácii moci.

Najvyšším štátnym orgánom bola vláda, ktorá mala rozsiahle právomoci v legislatíve, vykonávané prostredníctvom tzv. výnimočných zákonov. Zákon o odstránení núdze národa a štátu v Nemecku priznal vláde právomoc pri prijímaní ríšskych zákonov odkloniť sa od ústavy.

Volebný systém bol nahradený systémom formálneho ľudového hlasovania. Boli zrušené všetky politické strany okrem jedinej, fašistickej, ktorá bola považovaná za verejnoprávnu organizáciu a kontrolovala všetky

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

aspekty verejného života, bola jej prisúdená rola prostredníka medzi vodcom, ktorý národu ukazuje cestu, a ľuďom. Základom sa stal zákon o vytváraní politických strán, zakotvujúci jedinú politickú stranu NSDAP a zákon o zaistení jednoty strany a štátu deklarujúci jej nerozlučiteľné spojenectvo so štátom, obsadzujúc štátne orgány výhradne jej príslušníkmi. Udalosti z rokov 1933 - 1934 znamenali koniec parlamentného systému a nastolenie diktatúry, založenej na vodcovskom princípe. V osobe vodcu a kancelára sa sústredila všetka moc. Vykonával ju ako najvyšší štátny činiteľ, ale hlavne ako vodca nacistickej strany. Bol prijatý zákon o zabezpečení jednoty strany a štátu. NSDAP sa ním stala súčasťou štátneho aparátu a označoval ju za nositeľku nemeckej štátnej myšlienky, predstaviteľku národno-socialistického štátu.

Treba hovoriť o hitlerizme a nie o národnom socializme (Jäckel, 1992). Oslavy Hitlerových 44. narodenín prebehli 20. 4. 1933. Jeho obrazy zaplavili ulice, nemecké mestá ho zasypali čestnými občianstvami, Hitlerove duby a lipy sa vysádzovali po tisíckach, sprievody s pochodňami, vlajkami a kvetinovou výzdobou nemali konca. Predovšetkým Goebbels sa teraz snažil zdôrazniť vedľa štátnického obrazu národného „Vodcu“ a ríšskeho kancelára aj Hitlerove ľudské, osobné rysy (Reichel, 2004).

14. 7. 1933 bol prijatý zákon „proti vytváraniu nových strán“. Zakazoval sa vznik akýchkoľvek politických organizácií, ktoré by nemali nacionálne socialistický charakter. Monopol jedinej politickej strany v Nemecku sa týmto krokom uzákonoval (Broszat, 2002).

Systém najvyšších orgánov sa veľmi nezmenil. Zachoval sa Ríšsky snem, Ríšska vláda na čele s kancelárom a takisto Ríšsky súd. Spojením s funkciou ríšskeho kancelára zanikla funkcia prezidenta a vznikli orgány riadenia nemeckého hospodárstva. Snem a vláda stratili svoje rozhodujúce kompetencie. Vo funkcii vodcu a kancelára si všetku moc prisvojil Hitler. Bol zákonodarcom, rozhodoval o všetkých otázkach vnútornej i zahraničnej politiky, bol na čele nemeckých ozbrojených síl a mohol zasiahnuť do akéhokoľvek súdneho konania. Ostatné ústredné orgány, funkcionári mu boli podriadení a zodpovední.

Strašné výsledky III. ríše môžu byť v prvej línii vysvetlené pomocou Hitlerovej osoby, ideológie a vôle. Sám diktátor bol čiastočne zajatcom síl, ktoré nevytvoril, ale ktorých sa stal nástrojom. Hitlera strhla vlastná dynamika týchto síl (Kershaw, 1989).

Pokiaľ ide o súdnictvo, sústavu súdov tvorili riadne a mimoriadne sudy. Aj keď riadne sudy sa zachovali ešte z 19. storočia, zmenila sa organizácia súdnej správy. Na ríšskeho ministra spravodlivosti prešli všetky právomoci krajinských ministerstiev. Zavedením nových mimoriadnych inšancií a osobnou exempciou príslušníkov NSDAP v trestných veciach sa značne oklieštila príslušnosť riadnych súdov. Svoje nezávislé postavenie sudy

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

strácali zásahmi ministerstva spravodlivosti do ich príslušnosti. Tento proces bol sprevádzaný posilnením pozície sudcu v samotnom konaní.

Mimoriadne sudy tvorili hlavne osobitné sudy a Ľudový súd v Berlíne. Počas vojny boli ustanovené vojnové sudy a vojenské a civilné stanné sudy. V roku 1933 boli zriadené osobitné sudy pri krajinských súdoch a rozhodovali o záležitostiach politického charakteru. V rokoch vojny rozšírili svoju vecnú príslušnosť a napokon rozhodovali vo väčšine trestných prípadov. V roku 1934 Ľudový súd prevzal ako jediná inštitúcia prejednávanie najzávažnejších politických trestných činov (o velezrade, útoku na vodcu a ríšskeho kancelára atď.).

Zákon o tajnej štátnej polícii z roku 1933 upravil vznik Gestapa. Táto novovzniknutá tajná polícia bola automaticky pod kontrolou NSDAP a SS. V rámci SS vznikla aj bezpečnostná služba SD, ktorej úlohou bolo odhaľovanie antifašistickej činnosti. Popri týchto špeciálnych zložkách fungovali tradičné bezpečnostné orgány, predovšetkým poriadková polícia.

ZÁVER

Samotné štáty vznikali a zanikali aj ako dôsledok vojen, revolúcií, dekolonizáciou a vplyvom rôznych politických zmlúv a paktov. No súčasný „euroatlantický“ štát je chápaný ako predovšetkým právny štát, kde súhrn noriem v jednotnom právnom poriadku a dodržiavaní ústavnosti reprezentuje politickú legalitu a legitimitu. Štát ako suverénny (zvrchovaný) subjekt je predstaviteľom najvyššej verejnej moci, nezávislej na vôli iných inštitúcií. V demokratických štátoch, štátna suverenita reprezentuje ľud.

Preto nie je akceptovateľné ak by demokratický štát stratil niektorý zo svojich znakov. No nielen obyvateľstvo, ale pochopiteľne aj orgány predstavujúce štátnu moc, musia byť viazané právom. Princíp zvrchovanosti ľudu, politický pluralizmus a dodržiavanie ľudských práv musia byť zachované. A to nielen po formálnej stránke. Tento postup poznáme, je totiž typickým príkladom prevzatia moci v štáte zo strany „diktatúry“ a ustanovenia napr. fašistickej formy vlády. Weimarska ústava zostala formálne v platnosti, lenže praktický bol jej obsah „vymazaný“. Skutky fašistov nám môžu povedať minimálne toľko, čo ich slová (PAXTON, 2007).

Preto od momentu nástupu Adolfa Hitlera k moci by sme možno nemali hovoriť o štáte, ale o okupácii určitého územia fašistickým režimom. V momente, keď ústava prestáva „de facto“ existovať, nemožno predsa hovoriť o štáte. A tým pádom ani o štátnej moci ako verejnej moci zabezpečovanej štátnym aparátom, ktorý sa označuje ako štátny mechanizmus. Nakoľko predsa štátna moc a jej rozhodnutia musia byť v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Samotný pojem fašizmus zostáva veľmi sporný. U niektorých režimov je možné viesť nekonečné diskusie o tom, či išlo o štáty semifaşistické, či sa jednalo o fašizmus „čistý“ alebo s nejakými prívlastkami („fascismo frailuno“) či predponou („austrofašizmus“). A dnešné polemiky ohľadne Ukrajiny ukazujú, že fašizmus zostáva aktuálnou témou. No nejde už len o Ukrajinu, ako môžeme vidieť aj v ostatných štátoch Európy a napokon aj na Slovensku. Nepochopiteľným a najmä, aj keď formálne ešte stále demokratickým, zostáva snaha štátnej moci napr. o zmenu pravidiel volieb, zjavne ako spôsobu riešenia v spoločnosti nastolených problémov. Takéto postupy vzbudzujú dojem „ohýbania chrbtice“ samotnej demokracie (tu je namieste otázka, kde sa nachádzajú vlastne hranice demokracie?). Štátna moc, ktorá musí prijímať zodpovednosť vlastnou sebareflexiou (nakolko nárast extrémizmu a neofaşizmu je len dôsledkom jej vlastných zlyhaní), sa snaží rôzne nastaviť systémové parametre „správnym spôsobom“. V dôsledku týchto krokov je možno ešte stále zachovaná aspoň legalita, ale nie je už otázna následná legitimita týchto predstaviteľov verejnej moci?!

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARENDTOVÁ, H.: Původ totalitarizmu I.-III. Praha 2013. 680 s. ISBN 978-80-7298-483-1.
- BESSEL, R.: Nacizmus a vojna, Bratislava 2006. 269 s. ISBN 80-8085-1565
- BRÖSTL, A.: Frontisterion, alebo Búdky pre vzletné myšlienky (o štáte a práve). Kalligram, Bratislava 2009. 328 s. ISBN 978-80-8101-179-5
- BRÖSTL, A.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2010. 461 s. ISBN 978-80-7380-248-6
- BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: Základy štátovedy. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2007. 190 s. ISBN 978-80-7079-679-1
- BROSZAT, M.: Uchopení moci - Vzestup NSDAP a zničení výmarské republiky. Praha 2002. 247 s. ISBN 80-7106-276-6
- EHRENSTEIN, W.: Dämon Masse. Waldemar, Frankfurt am Main 1952. 95 s.
- FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. Základy štátovedy. 3. vydanie. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 264 s. ISBN 80-210-3023-2

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

- GÖTZ, A.: Hitlerův národní stát. Praha 2005. 358 s. ISBN 978-80-7203-918-0
- HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. 1. vydanie. Praha: VŠEHRD, 1995. 368 s. ISBN 978-80-7380-178-6
- JELLINEK, G. - Všeobecná státověda. Praha: Jan Laichter na Král. Vinohradech, 1906. 888 s.
- JÄCKEL, E.: Die zweifache Vergangenheit. Zum Vergleich politischer Systeme. Bonn 1992. 316 s. ISBN 3860770861
- KERSHAW, I.: Der NS - Staat. Hamburg 1989. 415 s. ISBN 978-34-9803-462-7
- KLÍMA, K. a kol. - Státověda. Aleš Čeněk, Plzeň 2011. 432 s. ISBN 978-80-7380-296-7
- MACHIAVELLI, N.: Vladař, Argo, Praha 2012. 160 s. ISBN 978-80-2570-736-4
- PAXTON, R.: Anatomie fašizmu, Lidové noviny, Praha 2007. 382 s. ISBN 978-80-7106-811-2
- PLACÁK, P.: Gottwaldovo Československo jako fašistický stát, Paseka, Praha, 2015, 192 s. ISBN 978-80-7432-604-2
- REICHEL, P.: Svůdný klam Třetí říše. Argo, Praha 2004. 386 s. ISBN 80-7203-604-1
- SCHELLE, K. a VLČEK, E. Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústavy a normy ústavního charakteru. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 382 s. ISBN 80-210-0859-8
- SVATONĚ, J. Stát a formy státoprávního uspořádání. In: JEHLIČKA, P., TOMEŠ, J. a DANĚK, P. (eds.) Stát, prostor, politika. Vybrané otázky politické geografie. Praha: PřF UK, katedra sociální geografie a sociálního rozvoje, 2000. 158 s. ISBN 80-238-5566-2
- ŠTENPIEN, E.: Svetové dejiny štátu a práva. Košice 2006, 208 s. ISBN 80-7097-662-418

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

Článok v časopise

DOBEŠ, J.: Totalitarizmus medzi ideológií a terórií. In. Dějiny-teorie-kritika
2/2007.

KRITIKA EK V ZMYSE NÁRASTU EUROSKEPTICKEJ PARADIGMY

Monika Práznovská ¹

Abstract

The European Union is currently facing a certain degree of criticism in its executive competencies. In connection with the criticism of the decision-making mechanism at European level, relates the degree of application of the supranational principle. The supranational paradigm is based on the strengthening of the transnational dimension, which translates national competences into European institutions, with the central role of stabilizing the sub-national interests of individual Member States. The question, however, is whether transferring competencies to the political centre of the community creates centrality. The transnational principle can now be regarded as significant, notably as regards not only developments but also its modifications, which are to a large extent visible in the current decision-making mechanism of the European Union institutions. Despite the more detailed definition of competences under the Treaty of Lisbon, we can talk about significant doubts from the Member States as to the eligibility of decision-making and the criticism of the Brussels apparatus. The most visible criticism is directed against the European Commission, the former High Authority, which was conceived as an independent one, which can not be said at this point to a large extent. Based on ongoing criticism against the European Commission, euro-essive or euro-pessimistic features are increasingly common.

Key words: European Commission,, euroscepticism, criticism, supranationality.

ÚVOD

Kritika Európskej komisie je v súčasnosti čoraz častejšia a to aj z dôvodu uplatňovania supranacionálneho princípu. Napriek tomu, že Európska komisia bola koncipovaná ako nezávislá nadnárodná organizácia, ktorá má reprezentovať spoločné záujmy Spoločenstva, v súčasnosti tomu tak nie je. Na základe nárastu kritiky z dôvodu nerešpektovania spoločných záujmov všetkých členských štátov dochádza k priamoúmernému nárastu europesimistického a euroskeptického myslenia.

Európska komisia je inštitúciou, ktorá je autoritatívnym orgánom, avšak s dodatkom solidarity. V podstate je povinná rešpektovať záujmy všetkých zúčastnených krajín v prizme solidarity. Komisia by nemala rešpektovať partikulárne záujmy členských krajín, ale spoločné záujmy. Z toho dôvodu vzrastá kritika Európskej komisie. Kritika je vedená nielen voči Komisii ako celku. Najviac kritizované sú práve výstupy v jednotlivých politikách, ktoré nie sú vždy v súlade so záujmami niektorých krajín. Zároveň je však aj negatívne hodnotený nedôsledný mechanizmus kontroly samotnej Komisie

¹ Mgr. Monika Práznovská Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, monikapraznovska11@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ale aj jednotlivých členov Európskej komisie. Na základe spomínanej kritiky je viditeľný aj nárast euroskeptických postojov z jednotlivých členských štátov. Euroskepticizmus je pojem, ktorý nesie v sebe viacero ideí. Základom euroskeptickej paradigmy je odmietavý postoj voči Európskej únii a taktiež aj kritika samotnej európskej integrácie. Z toho vyplýva, že dochádza aj ku negativizácii jednotlivých inštitúcií Európskej únie a teda aj Európskej komisie (Cívik, 2014).

Cieľom práce je poukázať na dôvody vzniku kritických postojov voči činnosti Európskej komisie v dôsledku čoho narastá euroskeptické myslenie vo vybraných štátoch Európskej únie. Práca sa primárne zameriava na vybrané členské štáty, konkrétne na Maďarsko a Poľsko. Dané štáty reagovali nielen negatívne na konkrétne krízy, v ktorých sa Európska únia nachádzala, či nachádza, ale zároveň dehonestovali rozhodnutia Európskej komisie v snahe o vyriešenie určitých problémov. Taktiež v Maďarsku, či Poľsku je viditeľný nárast europesimistického a euroskeptického myslenia.

1 ČINNOSŤ EK A JEJ KRITIKA

Európska komisia bola koncipovaná ako nadnárodná organizácia vytvorená na kontrolu jednotlivých komodít členských štátov. Komisia je súčasťou inštitucionálnej štruktúry nadnárodnej integračnej organizácii, pričom sa usiluje o značnú politickú jednotu. Pôvodne niesla názov Vysoký úrad ESOU. Išlo o nezávislý orgán, ktorý bol postavený na nadnárodnom charaktere, pričom nemal brať ohľad na partikulárne záujmy členských štátov. Monnet i Schuman ho považovali za orgán, ktorý bude zameraný na presun právomocí vlád národných štátov smerom k orgánu nadnárodným. Základnou úlohou Vysokého úradu bola „ochrana spoločných záujmov všetkých zúčastnených krajín“ (Čáky, 2009, s. 106). V Schumanovom pláne však bolo uvedené taktiež, že „Vysoký úrad je autoritatívny orgán, ktorému sa signatárske členské štáty musia v rámci vymedzených kompetencií podriaďovať“ (Čáky, 2009, s. 106). To znamená, že pozdvihol postavenie Vysokého úradu, čím posilnil autoritatívnosť, ale zároveň si aj protirečil, keďže za dôležitú považoval aj vzájomnú solidaritu. Práve solidarita bola jedným z primárnych prvkov vytvorenia zjednoteného zoskupenia, ako je uvedené aj v Deklarácii z 9. Mája 1950 „Európa sa nestvorí naraz, alebo podľa jediného plánu. Bude postavená prostredníctvom konkrétnych úspechov, ktoré najprv vytvoria skutočnú solidaritu“ (Deklarácia z 9. mája 1950).

Pre Európsku komisiu je dôležitá stabilita v rámci inštitucionálnych vzťahov. Pri analýze vzťahov v rámci inštitucionálnej povahy, možno považovať za najdôležitejšiu práve záruku nestrannosti. Nestrannosť bola a stále je zdôrazňovaná i keď v súčasnosti už existujú viaceré pochybnosti zo

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

strany členských štátov. Pochybnosti sú nielen voči nestrannému rozhodovaniu v byrokratickom aparáte, ale taktiež aj voči nezávislosti jednotlivých výstupov vládnutia. Európska komisia mala a stále aj má za úlohu „...*spojiť sa za hranice svojich pôvodných národných hraníc v snahe urobiť spoločnú politiku...*“ (Moravcsic, 1991, s. 25). Podstatou je vytvorenie spoločnej politiky, ktorá bude nestranná a nezávislá na jednotlivých požiadavkách vlád členských štátov.

Primárnou úlohou Európskej komisie je výhradné právo legislatívnej iniciatívy. Práve z tohto pohľadu býva prirovnávaná k exekutíve a zároveň označovaná ako tzv. európska vláda. Pôvodné koncipovanie Európskej komisie, respektíve Vysokého úradu inkriminovalo k postupnému vytvoreniu federácie v budúcnosti, čoho dôkazom je aj vybudovanie ďalších inštitúcií Spoločenstva výrazne podobajúcich sa fungovaniu národného štátu. Právo legislatívnej iniciatívy jej autori koncepcie Spoločenstva zverili z viacerých dôvodov. Po prvé, Komisia ako nezávislý orgán mala vytvoriť neutrálne prostredie na prijímanie rozhodnutí. Po druhé, ako nezávislý orgán rozhodujúci o legislatíve Spoločenstva mala rýchlejšie rozhodovať. Po tretie, ako nadnárodná inštitúcia má nestranný pohľad na posudzované záležitosti. Po štvrté, má reprezentovať spoločné, teda nadnárodné záujmy a nie vytvárať priestor pre presadzovanie partikulárnych záujmov. A po piate, Európska komisia by absolútne nemala brať ohľad na rôzne vnútropolitické spory vlád členských štátov, či rôzne rozpory v rámci spoločenského diania v krajine. Práve z týchto dôvodov býva Komisia označovaná tiež ako „*motor Spoločenstva*“ (Fiala, 2009, s. 292). Na základe vyššie uvedených bodov je možné potvrdiť, že Komisia bola v pôvodnom zmysle koncipovaná ako nezávislý nadnárodný orgán, avšak v súčasnosti dochádza ku kritike, najmä vďaka jej primárnemu legislatívnemu právu. V prvom prípade kritika nie je príliš veľká, pretože v určitých oblastiach Komisia prijíma rozhodnutia, ktoré sú neutrálne. V konečnom dôsledku je výstup Komisie prospešný pre všetky, respektíve väčšinu krajín. Príkladom môžu byť rozhodnutia týkajúce sa hospodárskej súťaže, pričom EK dohliada na dodržiavanie pravidiel Európskej únie týkajúce sa obchodu s tovarom a službami. V druhom prípade, Európska komisia naozaj prijíma rýchle rozhodnutia. Dokáže rýchlo reagovať na potreby z jednotlivých členských štátov. Tretí bod nadväzuje na štvrtý, týkajúci sa reprezentácie nadnárodných a nie partikulárnych záujmov členských štátov. V súčasnosti vzniká výrazná kritika Európskej komisie práve v týchto dvoch bodoch. Podstatou je, že EK v poslednom období začala presadzovať partikulárne záujmy členských štátov. Príkladom je nielen situácia ohľadne vzťahov s Veľkou Britániou, i keď ústupky voči ešte členskej krajine sú viditeľné aj v minulom storočí, vo vývoji v posledných dvoch rokoch presahujú istú mieru korektnosti. Práve vyjednanie špeciálneho štatútu pre Veľkú Britániu v roku 2016, podstatou ktorého bolo

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

vymanenie sa z hospodárskych a ekonomických záväzkov, predznamenal ústupky zo strany Bruselskej mašinerie a akceptovanie partikulárneho záujmu členského štátu. Daná situácia a následný Brexit vyvolal efekt motýľích krídiel (Holandsko, Česká republika). Gro spočíva v tom, že aj malé zmeny môžu mať za následok veľké zmeny v následnom vývoji. Výraznú vlnu kritiky pocítila Európska komisia práve pri nastavení kvótného mechanizmu. Migračná kríza postavila vnímanie nezávislej organizácie, akou Európska komisia má byť, do negatívnej polohy.

Rastúca kritika činnosti Európskej komisie nevychádza len z jej rozhodnutí. Podstatná vlna kritiky smeruje aj priamo na štrukturálne zložky nadnárodnej inštitúcie. Európska komisia, pôvodne Vysoký úrad bol koncipovaný ako malý kompaktný orgán. Desaťročiami vývoja však prešiel do obrovských rozmerov administratívnej mašinerie. Z toho dôvodu býva vlna kritiky smerovaná k byrokratizácii, ktorá je typickou pre súčasnú Európsku komisiu. Štruktúra Komisie je zložitou spleťou úradníckych okruhov, od predsedu a členov Komisie cez úrady komisárov, generálne riaditeľstvo a rôzne horizontálne pôsobiace úrady. Okrem kritiky celého byrokratického aparátu je viditeľná do značnej miery kritika predsedu a členov Komisie (Fiala, 2009). V krátkosti je potrebné zmapovať vývoj funkcie predsedu. V pôvodnej Deklarácii z 9. Mája 1950 je uvedené, že „*Predseda bude vybratý spoločnou dohodou medzi vládami*“ (Deklarácia z 9. Mája 1950). Od Amsterdamskej zmluvy musel byť výber kandidáta schválený Európskym parlamentom. Na jej základe bolo postavenie predsedu posilnené pretože „*komisia plní svoje poslanie za politického vedenia svojho miestopredseda*“ (čl. 219 Zmluvy o ES revidovanej Amsterdamskou zmluvou). Po prijatí zmluvy z Nice predsedu Komisie volila kvalifikovaná väčšina hlasov všetkých členských krajín (Fiala, 2009). Na základe Lisabonskej zmluvy je predseda volený Európskou radou, ktorá zohľadní výsledky volieb do Európskeho parlamentu. Predsedom sa stáva kandidát, ktorý získa kvalifikovanú väčšinu hlasov. Tiež došlo k výraznému posilneniu postavenie predsedu, ktorý má na základe Lisabonskej zmluvy právo vyzvať ktoréhokoľvek komisára, aby sa vzdal funkcie, teda „*člen Komisie sa vzdá funkcie, ak ho o to požiada predseda*“ (Lisabonská zmluva, Hlava III., čl. 9d, ods. 6). V súčasnosti je predsedom Európskej komisie Jean Claude Juncker, bývalý luxemburský politik, ktorý bol obviňovaný z vyhýbania sa daňovej povinnosti. Juncker je proeurópsky mysliaci politik, ktorý je kritizovaný euroskeptikmi. Kritizovaný je z toho dôvodu, že má byť hlavným iniciátor presadzovania európskej agendy a potlačovania národných záujmov. Ide však o všeobecné tvrdenie euroskepticky mysliacej časti spoločnosti. V súčasnosti však istá miera euroskeptického myslenia prešla k opačnému názoru. Práve Juncker vytvára priestor na reprezentáciu partikulárnych záujmov nielen vybraných členských štátov ale najmä

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

určitých osobnosti z členských štátov. Príkladom nám môže byť opäť vyjednanie špeciálneho statusu pre Veľkú Britániu, či migračná kríza. Európska komisia pod jeho vedením nielen, že zohľadňuje partikulárne záujmy členských štátov, ale taktiež sú viditeľné prvky centralizmu až autoritarizmu. De facto Európska komisia sa približuje k schopnosti integrovať integrovaných a vytvoriť akúsi „*supraintegráciu*“ (Staněk, 2016, s. 47). Už len samotné vyjadrenie predsedu za posledné obdobie týkajúce sa ekonomickej oblasti, kedy navrhuje vytvoriť pozíciu európskeho ministra financií, ktorý by riadil ministerstvá financií všetkých členských štátov je dôkazov jeho autoritatívneho presadzovania a nadradenia európskeho, teda supranacionálneho nad národné v zdegenerovanej podobe. Domnievam sa, že ide o postupné pretváranie nadnárodného zoskupenia do federatívneho usporiadania.

Nie len predseda EK je kritizovaný ale taktiež aj členovia Komisie, teda Eurokomisári. Z historického hľadiska možno spomenúť, že počet komisárov sa menil úmerne s rozširovaním Spoločenstva. Až Zmluva z Nice zaviedla „*princíp jedna krajina- jeden komisár*“ (Fiala, 2009, s. 280). Avšak ak bude komisárov viac ako 27, bude počet komisárov nižší ako je počet členských štátov. Lisabonská zmluva určila, že „*Od 1. Novembra 2014 sa Komisia skladá z takého počtu členov vrátane jej predsedu a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, ktorý zodpovedá dvom tretinám počtu členských štátov...*“ (Lisabonská zmluva, Hlava III., čl. 9d, ods. 5). Komisári nereprezentujú záujmy členského štátu, z ktorého pochádzajú. Eurokomisári musia byť nezávislé osobnosti na vláдах svojich členských štátov. Musia hájiť spoločné záujmy a konať v prospech Spoločenstva. Zároveň, a čo je veľmi dôležité, nesmú konať na základe želaní či rozkazov vlády členského štátu. „*Členovia Komisie sú vybraní na základe ich celkových schopností a ich európskej angažovanosti spomedzi osôb, ktoré poskytujú záruky úplnej nezávislosti*“ (Lisabonská zmluva, Hlava III., čl. 9d, ods. 3). Príkladom môže byť súčasný eurokomisár pre migráciu, vnútorné záležitosti a občianstvo Dimitris Avramopoulos, ktorý urputne apeloval a stále apeluje na potrebu prerozdelenia migrantov z gréckeho územia (kvóty). Nalinkovanie kvót na prerozdelenie migrantov v členských krajinách EÚ spustilo výraznú kritiku byrokracie EK a zároveň aj vyvolalo spory o právnej povahe tohto rozhodnutia. Príkladom môže byť Slovensko, Česko, či Maďarsko, ktoré odmietli stanovenie kvótného mechanizmu. Práve tento prípad môže byť ukázkovým príkladom straty národnej suverenity, pretože menované štáty nesúhlasili s daným mechanizmom z dôvodu ochrany vlastnej bezpečnosti, avšak napriek tomuto nesúhlasu musia daný kvótny mechanizmus akceptovať. Toho dôkazom je aj zamietnutie žaloby na Európskom súdnom dvore voči Slovensku a Maďarsku (Rozhodnutie Súdneho dvora z dňa zo 6. Septembra 2017, C-

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

643/15 - Slovensko/Rada). I keď Schuman hovoril o tom, že „*všetky štáty budú navzájom solidárne*“ (Schuman, 2002, s.34), je možné pochybovať o zakotvení tejto ideí v súčasnosti a to z toho dôvodu, že solidarita by mala byť aplikovaná na všetky členské štáty rovnako a nielen v tom okamihu, keď je potrebné vyriešiť závažné problémy Spoločenstva. Práve takéto situácie vznikajú v posledných rokoch častejšie a je to spôsobené aj rôznymi výzvami, ktorým Európska únia čelí. Bruselský aparát si postupne kumuluje moc na svoje podmienky.

Pri činnosti Európskej komisie je dôležité spomenúť aj jej kontrolu. Kontrola Komisie spočíva v rukách Európskeho parlamentu. Európsky parlament môže Komisiu odvolať cez formu vyslovenia nedôvery. Problémovým je fakt, že ide o vyslovenie nedôvery Komisii, avšak ako celku. Právomoc Parlamentu odvolať Komisiu bola zakotvená už v zakladajúcich zmluvách Spoločenstva. K odvolaniu sú potrebné dve tretiny všetkých odovzdaných hlasov, no zároveň aj väčšina poslancov Európskeho parlamentu (Fiala, 2009). Lisabonská zmluva uvádza „*Ak je takýto návrh prijatý, členovia Komisie sa musia kolektívne vzdať svojich funkcií*“ (Lisabonská zmluva, Hlava III., čl. 9d, ods.8). Z vývojového hľadiska existuje príklad, kedy bola predčasne ukončená činnosť Európskej komisie. Bývalý luxemburský premiér a neskôr predseda Európskej Komisie Jacques Santer v roku 1999 požiadal o vyslovenie dôvery Európsky parlament. Učinil tak po prevalení finančného škandálu, ktorý bol výsledkom nesprávneho hospodárenia v Európskej komisii. Boli dokázané rôzne finančné machinácie, dokonca aj podvody a korupcia. Santerova Komisia ešte pred samotným odvolaním podala demisiu a teda odstúpila kolektívne (Fiala, 2009).

Za určitý nedostatok možno považovať aj fakt, že činnosť komisárov nie je kontrolovaná v každodenných politických krokoch, tak ako národných ministrov. Absentuje tu kontrolná funkcia členských štátov. To znamená, že individuálna činnosť jednotlivých komisárov nie je kontrolovaná, respektíve nemôže Parlament vysloviť nedôveru komisárovi EK. Problémom je, že aj keď Komisia funguje vo všetkých sférach a pochybí vo svojej činnosti Komisár v jednom zameraní, je vyslovená nedôvera celej Komisii. Vzrastá tu polemika, či je správne nastavený mechanizmus kontroly Európskej Komisii a či by nemalo prísť k revidovaniu spomínanej kontroly. Podstatou je dôslednejšia kontrola činnosti EK a jej komisárov v daných odvetviach, či sférach ktoré riadia. Kompenzáciou je fakt, ktorý zakotvila Zmluva z Nice, na základe ktorej môže predseda Komisie požiadať niektorého z komisárov, aby podal rezignáciu. V Zmluve z Nice sa ale uvádza, že „*člen Komisie odstúpi, ak ho o to predseda po získaní súhlasu kolégia požiada*“ (Zmluva z Nice, čl. 11). Bola to istá „brzda“ v rámci asymetrickej formy riadenia, napriek tomu nepodlieha len osobnému rozhodnutiu predsedu Komisie. Po

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

prijatí Lisabonskej zmluvy vzrástla kontrola činnosti komisárov „*člen Komisie sa vzdá funkcie, ak ho o to požiada predseda*“ (Lisabonská zmluva, Hlava III., čl. 9d, ods. 6). Danú skutočnosť možno kritizovať a to z toho dôvodu, že ide o vlastné rozhodnutie predsedu Komisie, ktoré nie je podmienené žiadnou vonkajšou kontrolou. Predseda rozhodne na základe svojho vlastného uváženia.

V súčasnosti možno kritizovať práve nedostatočný mechanizmus kontroly EK aj z dôvodu činnosti jednotlivých komisárov. Príkladom môže byť eurokomisárka pre obchod Cecilia Malströmová, ktorá viedla rokovania o zmluve TTIP medzi EÚ a USA. Práve voči spomínanej eurokomisárke sa zdvihla vlna kritiky v dôsledku jej ignorovania záujmov všetkých členských krajín, ktoré mali výhrady s dohadovanou zmluvou. Touto problematikou sa zaoberal aj Jonas Tallberg, ktorý uviedol, že práve problém mechanizmu kontroly nadnárodných inštitúcií a dôsledky delegácie kompetencií sú nedôsledne skúmané (Tallberg, 2011). Autor predznamenal dôležitú problematiku, pretože práve kontrola nadnárodnej inštitúcie je v istej miere nedostatočná.

Degenerácia supranacionality v činnosti Európskej komisie je jedným z hlavných faktorov vzniku výraznej kritiky jej činnosti. Na základe určitej vlny kritiky sa vytvorilo nielen euroskeptické ale aj europesimistické myslenie. Súčasné výstupy z Európskej komisie ale aj vyjadrenia jej predsedu podnecujú rozširovanie euroskeptickej paradigmy a nárast euroskeptických hnutí.

2 EUROSKEPTICIZMUS

Euroskepticismus je v súčasnosti fenoménom, ktorý pretrváva určité obdobie. Euroskepticismus a jeho prítomnosť v politike je v súčasnosti čoraz viditeľnejšia. Výrazný podiel na jeho raste má práve rozhodovanie európskych inštitúcií, avšak primárnu úlohu zohrávajú rôzne krízy, v ktorých sa Európska únia momentálne nachádza.

Samotný pojem je však ťažko definovateľný, pretože za euroskeptické sa vo všeobecnosti považuje všetko, čo je v opozícii Európskej únii. V podstate ide o pojem, ktorý označuje určitú mieru kritických postojov voči Európskej únii, pričom aj danú kritiku možno rozdeliť. Vznik euroskeptických postojov je taktiež ťažko určiť. Viacerí autori, ako napríklad Taggart, Szczerbiak, Kopecký uvádzajú, že za vznik možno považovať prijatie Maastrichtskej zmluvy a vytvorenie Európskej únie. Napriek tomu sa domnievam, že istá forma euroskepticismu vznikala už pri samotnom vytvorení Európskeho spoločenstva uhľia a ocele. Za prvých iniciátorov opozičných postojov možno považovať Veľkú Britániu, ktorá sa skepticky stavala voči celkovej integrácii od počiatku. Ďalším míľnikom boli šesťdesiate roky minulého

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

storočia, kedy výrazná postava dejín Charles de Gaulle vyvolal rozruchy v Spoločenstve, tým že chcel pozastaviť proces presunu národných kompetencií na nadnárodnú úroveň. Odmietal supranacionalitu a pristupoval skôr k decentralizačným postojom. Tretím míľnikom boli sedemdesiate roky 20. Storočia, kedy hlavnú rolu euroskeptickej povahy prebrala vtedajšia premiérka Veľkej Británie Margaret Thatcherová. Práve Thatcherovú možno označiť za priekupníčku euroskepticizmu, pretože svojim kritickým postojom voči integrácii zburcovala davy zástupov.

Euroskepticizmus je príliš obšírny pojem, pričom existuje v rôznych podobách. Potrebne je však, uvedomiť si, že samotný pojem nenesie v sebe len jednu ideu. Základom euroskeptickej paradigmy je odmietavý postoj, či kritika európskej integrácie. Taggart uvádza delenie euroskepticizmu na tri skupiny. Po prvé, ide o skupinu, ktorá odmieta integračný proces a je teda proti európskej integrácii. Druhá skupina je v zásade euroskeptická proti myšlienke, že integrácia je jedinou možnosťou. Práve preto zastávajú reprezentanti druhej skupiny názor, že „*EÚ sa snaží posilniť prvky, ktoré sú príliš rôznorodé, aby boli kompatibilné*“ (Taagart, 1998, s. 366). Do tretej skupiny Taagart zaraďuje tie skupiny, ktoré zastávajú názor, že EÚ je exkluzívna, najmä čo sa týka sociálneho či geografického vylúčenia (Taagart, 1998).

Všetky negatívne výroky či postoje možno označiť v súčasnosti za euroskeptické. Euroskepticizmus sa člení na viaceré typológie podľa autorov. Pre analýzu v tomto prípade je potrebné zadefinovať delenie podľa Taggarta a Szczerbiaka. Ide o ústrednú typologizáciu, ktorá delí euroskepticizmus na „*tvrdý a mäkký*“ (Hynčica a kol., 2016, s. 28). Autori postavili oba pojmy v protiklade, pričom na jednej strane ide o zásadnú kritiku všetkého európskeho, od princípov cez inštitúcie, či predstaviteľov a podobne. Na druhej strane ide o euroskepticizmus, ktorý kritizuje Európsku úniu len občasne, v určitých situáciách či na základe rôznych výstupov z inštitúcií. Tvrdý euroskepticizmus je podľa autorov tá najväčšia forma odporu voči Európskej únii. Kritika smeruje na všetko, čo sa týka EÚ ako celku. Práve tvrdý euroskepticizmus je jedným z hlavných protagonistov kritiky voči európskym inštitúciám a teda aj proti Európskej komisii. Predstavitelia, či zástancovia tvrdého euroskepticizmu najviac kritizujú Európsku komisiu kvôli jej silnejúcemu postaveniu. Práve EK začína pretvárať supranacionálnu integráciu na suprasupranacionálnu. Pôsobenie inštitúcie dá sa povedať presahu svoje medze podľa tvrdých euroskeptikov. Komisia si buduje čoraz väčší aparát a preto býva pripodobňovaná k byrokratickej organizácii, dokonca sa skloňuje slovo centralizmus. Naopak mäkký euroskepticizmus je tiež proti Európskej únii, avšak nevystupujú proti nej tak ostro ako tvrdí euroskeptici. Rozdiel je najmä v tom, že tvrdí euroskeptici urputne naliehajú na vystúpenie z európskeho integračného

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

zoskupenia, naproti tomu mäkkí euroskeptici nie. Ich hlavnou podstatou je len vystupovať kriticky voči určitým rozhodnutiam, či vytvárajú opozíciu voči vybraným politickým oblastiam. Vo väčšine krajín Európskej únie oba tábory euroskepticizmu nájdeme. Popri euroskepticizmu existuje v krajinách EÚ taktiež europesimizmus. Europesimisti sa nezameriavajú na súčasný chod Spoločenstva ako skeptici, ale podstatou ich postojov je práve vývoj Európskej únie. Svoju pozornosť sústreďujú na interpretáciu základných hodnôt európskej integrácie. Na pesimistov nadväzujú skeptici, ktorí taktiež kritizujú základné myšlienky a hodnoty európskej integrácie. Dôležitým je však fakt, že samotný euroskepticizmus alebo prerod z mäkkého do tvrdého zapríčiňujú nové javy, ktorým EÚ v posledných rokoch čelí. Domnievam sa, že delenie euroskepticizmu Taggartom a ďalšími je už nedostatočné, pretože Európska únia sa v 21. storočí mení a tým pádom sa menia aj dôvody vzniku takéhoto myslenia.

2.1 Euroskepticizmus vo vybraných krajinách V4 (Maďarsko, Poľsko)

Prejavy euroskepticizmu sú v krajinách Višehradskej štvorky frekvencované od deväťdesiatych rokov minulého storočia. Práve krajiny východnej Európy prešli z komunistického režimu do demokratického a následne do demokratického európskeho priestoru v pomerne krátkom časovom úseku. Z toho dôvodu je potrebné upriamiť pozornosť na samotný fakt rýchleho prechodu, dá sa povedať prerodu z jednej štátnej formy do druhej a následne do nadnárodného zoskupenia. Tým pádom je viditeľný nárast europesimistických a hlavne euroskeptických postojov, na základe ktorých sa profilovali nielen nové politické subjekty na scéne, ale zároveň aj vzrástla podpora existujúcim subjektom, ktorý využili euroskeptickú paradigmu vo svoj prospech.

Euroskepticizmus vo vybraných krajinách V4, teda v Poľsku a Maďarsku začal zohrávať primárnu úlohu práve v nedávnej minulosti, ktorej korene siahajú do prítomnosti. V deväťdesiatych rokoch bola základnou myšlienkou euroskeptických postojov hlavne otázka vstupu do nadnárodného zoskupenia. Táto skutočnosť je už dlho známa a omieľaná. Prechod do nového tisícročia však priniesol nové výzvy, ktorým Európska únia musí čeliť a tým pádom musí odolávať aj nárastu euroskeptických postojov. Taggartovo delenie euroskepticizmu na tri skupiny už nie je dostatočné, najmä čo sa týka daných krajín. V súčasnosti možno euroskepticizmus rozdeliť do troch skupín na základe vzniknutej krízy v Európskej únii. Prvá skupina, sú euroskeptici, ktorí sa vyformovali v reakcii na Ukrajinskú krízu. Základný negatívny postoj bol vedený práve voči Európskej únii, ktorá uvalila sankcie voči Rusku. Kritika bola mierená voči Európskej únii najmä z toho dôvodu, že ide o reštriktívne obmedzenia exportu niektorých

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

technológií či výrobkov, čo mohlo ohroziť hospodárstvo Únie. Druhá skupina vznikla v dôsledku migračnej krízy, ktorá postihla Európsku úniu v roku 2015. Ide o medzinárodnú politickú krízu, ktorá zasiahla úniu a vytvorila priestor na tvrdý euroskepticizmus najmä z Maďarska a Slovenska. Výrazná kritika v tomto ohľade smerovala a stále smeruje proti Európskej komisii, pričom do rozporov sa dostali aj samotní politici. Napríklad Juncker s maďarským premiérom Viktorom Orbánom, ale príkladom môže byť aj podanie žaloby Slovenska na Európsky súdny dvor v otázke nalinkovania kvótného mechanizmu. Tretia skupina sa príliš netýka krajín V4, i keď vyvolala istú mieru kritiky bruselského aparátu. Ide o Brexit, alebo vystúpenie Británie z Európskej únie. Táto kríza, pretože ide o krízu celého európskeho spoločenstva zasiahla významne krajiny V4 v sociálnej oblasti, respektíve v zamestnaneckej politike. Zaujímavým je však skutočnosť, že práve Veľká Británia začala v histórii svojimi europesimistickými postojmi, ktoré prerástli do euroskeptických. Euroskepticizmus Veľkej Británie prešiel z tvrdého na mäkký a v súčasnosti možno tvrdiť, že ide ešte o tvrdšiu formu euroskepticizmu.

Súčasná podoba euroskepticizmu v krajinách Višehradskej štvorky je reakciou na aktivity Európskej únie, konkrétne ide o reakciu na pretrvávajúce krízy.

2.1.1. Maďarsko

Maďarsko patrí medzi krajiny, ktorej euroskepticizmus sa vyvinul z nacionalizmu. Nacionalizmus je typickou ideológiou maďarskej politiky od komunistickej minulosti až po súčasnosť. Pramene maďarského nacionalizmu nájdeme už v roku 1920, teda po prijatí Trianonskej zmluvy. Skutočnosťou je fakt, že aj keď sa Maďarsko snažilo vstúpiť do Európskej únie a spoločnosť bola značne proeurópska, udalosti posledných rokov premenili spoločnosť na euroskeptickú. Samozrejme v súčasnosti nájdeme v maďarskej spoločnosti aj mäkký ako aj tvrdý euroskepticizmus.

Tvrdý euroskepticizmus v súčasnosti nadväzuje na krízy, v ktorých sa EÚ zmieta. Najviditeľnejšiu kritiku je vidieť práve z najsilnejšej strany v parlamente, ktorej reprezentantom je premiér Viktor Orbán, teda strana FIDESZ. Viktor Orbán patrí medzi najväčších kritikov činnosti Európskej únie. Často sa dostáva do rozporov s predstaviteľmi EÚ. Prvým euroskeptickým postojom bol práve odmietavý postoj k riešeniu krízy na Ukrajine. Orbán ako reprezentant štátu odmietal sankcie uvalené Európskou úniou na Rusko. Domnievam sa, že dôvodom bola skôr nacionálna povaha riešenia konfliktu. Ide o jeden z prvých príkladov, kedy sa maďarská zahraničná politika orientovala opačným smerom ako politika európska.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Druhým prejavom tvrdého euroskepticizmu bola reakcia na prísťahovaleckú krízu. Maďarsko ako prvé z členských štátov začalo stavať plot na maďarsko-srbskej hranici, čím vyvolalo značné znepokojenie. Vláda Viktora Orbána sa rozhodla riešiť migračnú krízu značne autonómne. Nepostupovala v súlade s rozhodnutiami európskych inštitúcií a zároveň konala nezávisle od ostatných členských krajín. Konanie vlády na čele s premiérom bolo a stále je predmetom kritiky zo strany Európskej únie. Viktor Orbán dokonca spojil migračnú krízu s Brexitom. Uviedol ako dôvod, že „Brusel musí počúvať hlas ľudí“ (aktualne.sk, 2016) Dostal sa aj do rozporov s predsedom Európskej komisie Jeanom Claudom Junckerom, keď ho privítal ako diktátora (tvnoviny.sk, 2015). Viktor Orbán ako silný predseda vlády sa rozhodol robiť euroskeptickú politiku, ktorú už nemožno označiť len sa tvrdú. Súčasná vládna kritika európskej mašinérie prerastá do vysokých rozmerov a práve z toho dôvodu ju možno označiť za ostro vyhradený euroskepticizmus. Zároveň je však nutné upozorniť na fakt, že vládna strana FIDESZ stále zastáva proeurópsku orientáciu, i keď dochádza k častej kritike z oboch strán. Z toho dôvodu je FIDESZ autormi Hynčicou, Maškarinom a Novotným priradovaný k tzv. mäkkému euroskepticizmu (Hynčica a kol., 2016), i keď konanie jej predsedu a celá zahraničná politika Maďarska pripomína skôr tvrdý euroskepticizmus.

2.1.2 Poľsko

Poľsko je jednou z krajín, kde je euroskepticizmus vnímaní skôr v posledných rokoch. Krajina je ladená skôr proeurópsky, avšak po posledných voľbách tomu tak nie je. Poľsko ako aj Maďarsko je v súčasnosti poznačené jasným nárastom nacionalistických tendencií spojených s europesimistickým myslením. Poľsko je silne katolícka krajina, ktorá kladie dôraz na národnú suverenity.

Poľský euroskepticizmus pramení najmä v dvoch oblastiach. Po prvé ide o oblasť zahraničnú. Na základe historických skutočností, kedy Poľsko bolo súčasťou Sovietskeho zväzu, je očividná orientácia na zahraničné bezpečnostné organizácie ako je NATO. Práve členstvo nielen v NATO ale aj v Európskej únii je pre nich mimoriadne dôležité. Z toho dôvodu Poľsko odmieta snahy Európskej únie o vytvorenie spoločnej bezpečnostnej agentúry. Viditeľná je teda kritika rozhodovania v európskej mašinérie, s ktorou nesúhlasí. Táto kritika je však považovaná za mäkký euroskepticizmus, to znamená, že sa jedná o kritiku jednej oblasti rozhodovania. Poľský euroskepticizmus nedosahuje vysoké hodnoty, dá sa povedať, že nedosahuje ani priemerné hodnoty euroskepticizmu.

Napriek tomu po voľbách v roku 2015 je viditeľný nárast euroskeptického myslenia vďaka víťaznej a vládnej strane Právo a Spravodlivosť (PiS). Vláda

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

začala apelovať na dôraznejšiu ochranu národných záujmov Poľska. Vzrastá dojem nacionálne orientovanej vlády, ktorá chce oslabiť nadnárodný charakter a posilniť ten národný. *„Odmietá ďalší nárast a prenos kompetencií od národných štátov smerom k európskym inštitúciám..“* (Hinčica a kol., 2016, s. 130). Ide teda o snahy zabrániť federalizácii Európskej únie. Z toho dôvodu aj rozhodnutia poľskej vlády sú kritizované zo strany predstaviteľov EÚ. Typický prvok mäkkého euroskepticizmu. Dôkazom je aj stiahnutie svojho odmietavého postoju ku kvótnemu mechanizmu prerozdelenia migrantov z územia Talianska a Grécka. S počiatku sa poľská vláda stavala odmietavo, avšak nakoniec „zradila“ ostatné krajiny V4 a nepodala žalobu na Európsky súdny dvor. Poľsko a jeho vládna politika reprezentovaná stranou PiS sa kriticky stavia *„k vybraným európskym politikám či nedostatku dôrazu na kresťanské hodnoty v politikách európskej únie“* (Hinčica a kol., 2016, s. 130). Z vyššie spomenutých dôvodov nemožno priradiť Poľsko k silne euroskeptickej krajine s dôrazom na kritiku činnosti európskych inštitúcií. Pre túto krajinu je typický tzv. mäkký euroskepticizmus. Napriek tomu sa domnievam, že vládna politika je skôr europesimistická a proeurópska.

ZÁVER

Európska komisia ako inštitúcia, ktorej základným princípom je princíp supranacionality je v súčasnosti do značnej miery kritizovaná. Práve činnosť Európskej komisie v súčasnosti odbočuje od pôvodného princípu a dochádza aj k istej miere ovplyvňovania z niektorých členských štátov.

Degenerácia supranacionálneho princípu v činnosti Európskej komisie je jedným z hlavných faktorov vzniku výraznej kritiky jej činnosti. Vlna negativizácie je vedená aj voči mechanizmu systému kontroly. Práve pri kontrole vznikajú mnohé pochybnosti o jej účinnosti. Je možné preto tvrdiť, že aj nedôsledná kontrola, či systém brzd a protiváh je nedostatočný, čo vyvoláva kritiku európskeho mechanizmu riadenia. Aj z týchto dôvodov dochádza k nárastu euroskeptického myslenia. Súčasné výstupy z Európskej komisie vytvárajú rozvoj euroskeptickej paradigmy. Výrazná miera kritiky je viditeľná práve v krajinách Višehradskej štvorky, pričom výskum sa konkretizoval na dve krajiny, a to Maďarsko a Poľsko. Nutné je však upozorniť na fakt, že nárast euroskepticizmu, kritika supranacionality a činnosti Európskej komisie úzko súvisí so súčasnými výzvami ktorým Európska únia čelí. V 21. Storočí sa Európska únia zmieta vo viacerých krízach, avšak nejde len o krízu ekonomickú, či aktuálnu, migračnú krízu. V súčasnosti začína opäť vznikať kríza ideologická, ktorú je nutné vyriešiť, avšak nie len prostriedkami, ktoré by vyhovovali určitým členským štátom,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ale prostriedkami, ktoré sú vhodné a súhlasia s nimi všetky členské štáty Európskej únie.

Záverom je potrebné upozorniť, že daná problematika je aktuálna a je nutné nájsť východisko z ideologickej krízy, ktorá časom naberať na veľkosti. Zárodok ideologickej krízy je nutné hľadať už v minulosti. Supranacionálny princíp bol koncipovaný pre Európsku komisiu, avšak pri jeho zrode sa nerátalo s takým veľkým počtom členských štátov, ako má Európska únia v súčasnosti. Z toho dôvodu dochádza aj k rôznym rozporom medzi členskými štátmi a Európskou komisiou. I keď ide o zoskupenie geograficky či ideologicky príbuzných štátov, nejde o štáty s rovnakou ekonomickou silou. Preto je nutné uvažovať o revidovaní zakladajúcich základných princípov ale zároveň je nevyhnutné otvoriť debatu o potrebe ďalšieho rozširovania, aj z dôvodov stále častejších spoločenských kríz, v ktorých sa Európska únia zmieta.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AKTUALNE.sk, 2016. Reakcie na Brexit: Príšerný deň pre Európu. Alebo slastné vyslobodenie? [online].2016 [cit.2016- 24- 06]. Dostupné na internete:<https://aktualne.centrum.sk/zahranicie/europa/reakcie-brexit-skoncujeme-britskym-vyberanim-ceresniciek-z-torty.html>

AMSTERDAMSKÁ ZMLUVA, ktorá mení Zmluvu o Európskej únii, zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a niektoré súvisiace akty .1997. [online]. Dostupná na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/amsterdamska-zmluva.pdf>

ČÁKY, M. 2009. Európan Robert Schuman. 1.vyd. Budapešť: MIMA Music Kft, 2009.236 s. ISBN 978-963-87219-4-5.

CÍBIK, L. 2014. Európska dilemma Turecka a Ukrajiny In: Aktuálne otázky politiky III. : vedecké štúdie. Trenčín : TUAD, 2014. - ISBN 978-80-8075-630-7, s. 42-49.

DEKLARÁCIA Z 9. MÁJA 1950. [online]. Dostupná na internete: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en

FIALA, P., PITROVÁ, M. 2009. Evropská unie. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 805 s. ISBN 9788073251802.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

HINČICA,P. a kol. 2016. Euroskepticizmus ve střední Evropě.1.vyd. Praha: Academia, 2016. 215 s. ISBN 978-80-200-2619-4.

LISABONSKÁ ZMLUVA . Protokol č. 9 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii. 2007. ISSN 1725-5236.

MORAVCSIK,A.1991. Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. 1991. In International Organization. vol.45. p. 19-56.

Rozhodnutie Súdneho dvora zo 6. Septembra 2017 - C-643/15 - Slovensko/Rada. Dostupné na internete: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253Don%2524on%253D2017.09.06&lg=&language=sk&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=1605680>.

SCHUMAN, R. 2002. Pre Európu. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2002. 136s. ISBN 80-7165-402-7.

STANĚK,P.- IVANOVÁ, P. 2016. Európska únia na križovatke. Postrehy a inšpirujúce riešenia. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 184s. ISBN 978-80-8168-482-1.

TAGGART,P. 1998. A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. 1998. In European Journal of Political Research. vol. 33. p.363- 388.

TALLBERG, J. 2011. Delegation to Supranational Institutions: Why, HOW, and with What Consequences?[online]. 2011. In West European Politics. Vol. 25. Dostupné na internete: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713601584>.

TVNOVINY.sk, 2015. Juncker nazval Orbána diktátorom a strelil mu za ucho [online].2015 [cit.2015 – 23- 05]. Dostupné na internete: http://www.tvnoviny.sk/zahranicne/1794154_video-juncker-nazval-orbana-diktatorom-a-strelil-mu-zaucho

ZMLUVA Z NICE z 26. Februára 2001. [online]. Dostupná na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/zmluva-z-nice.pdf>

EURÓPSKY KÓDEX DOBREJ SPRÁVNEJ PRAXE AKO VÝSLEDOK DLHODOBEJ INICIATÍVY PRVÉHO EURÓPSKEHO OMBUDSMANA

Anna Sčensná¹

Abstract

The ambition of the contribution is to bring the essence of the European Code of Good Administrative Behavior and the problematic places associated with the document in question. The contribution is focused on a theoretical analysis of the document in question, especially on its genesis and causality, on the examination and the legal nature and scope of the European Code of Good Administrative Behavior. The final part of the contribution, using relevant scientific methods and procedures, identifies the identified areas of problems and uncertainties in relation to the European Code of Good Administrative Behavior, including the formulation of own assessments and constructive recommendations that could be an appropriate contribution to improving the promotion of good administration by natural means and by increasing quality of public administration not only in a transnational context.

KEY WORDS: *The European Code of Good Administrative Behavior, European Ombudsman, right to Good Administration*

ÚVOD

Prvá sťažnosť bola Európskemu ombudsmanovi doručená už 8. apríla 1994. Za prvý rok svojej činnosti zaznamenal, že až 80 % sťažností, ktoré mu boli adresované, nepatrili do jeho pôsobnosti. Európsky ombudsman tak stál pred pomerne náročnou úlohou, ktorej cieľom bolo eliminovať množstvo neprípustných sťažností a v súlade so „vznešenými cieľmi“ spoločnosti, zdefinovať najvyššie štandardy vo fungovaní verejnej správy Európskej únie (ďalej „EÚ“) a tým prispieť k ombudsmanovej iniciatíve kodifikovať správne právo EÚ. Uvedené požiadavky našli po niekoľkoročnom úsilí svoje vyjadrenie v Európskom kódexe dobrej správnej praxe (ďalej „Kódex dobrej správnej praxe“), ktorý bol schválený uznesením Európskeho parlamentu 6. septembra 2001. Napriek tomu, že Kódex dobrej správnej praxe nedisponuje povahou normatívneho právneho aktu, dovoľme si tvrdiť, že sa nejedná len o ďalší z mnohých výsledkov integrovanej teórie. Jeho význam je vo vzťahu k verejnej správe EÚ a kauzálny k občanom EÚ nepopierateľný. Na jednej strane pôsobí ako externý mechanizmus kontroly vo vzťahu k činnosti Európskeho ombudsmana, ktorý pri prešetrovaní

¹ PhDr. Anna Sčensná, PhD., Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Poprad, Oddelenie poradenstva a vzdelávania, E-mail: anna.scensna@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

sťažností na nesprávny úradný postup inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr EÚ odporúča opatrenia k náprave, a na druhej strane tým, že podporuje najvyššie štandardy správnej praxe, slúži ako užitočná príručka a zdroj informácií pre administratívny aparát EÚ a jej občanov. Oba pohľady na Kódex dobrej správnej praxe len umocňujú jeho účel, ktorým je zlepšenie služieb poskytovaných verejnou správou EÚ a vo vzťahu k jednotlivcom (zatiaľ len morálna) garancia postupov, ktoré sú v styku s európskou administratívou a jej úradníkmi oprávnení očakávať.

1 GENÉZA EURÓPSKEHO KÓDEXU DOBREJ SPRÁVNEJ PRAXE

Februárový konvent konaný krátko potom, čo sa svet ocitol v druhom tisícročí, na ktorom Európsky ombudsman predniesol príhovor o potrebe zaradenia koncepcie dobrej správy do katalógu základných práv EÚ, je niektorými autormi považovaný za prvotný impulz na ceste k vytvoreniu Kódexu dobrej správnej praxe. Európsky ombudsman vo svojom príhovore zdôraznil, že vzhľadom na všeobecný charakter koncepcie dobrej správy a demonštratívny výpočet jej záruk, bude potrebné vytvoriť dokument, ktorý by v sebe obsiahol jednotlivé zásady dobrej správy, a ktorých dodržiavanie bude inštitúciami, orgánmi EÚ a ich úradníkmi požadované. Rovnako aj v správe Európskeho parlamentu k návrhu koncepcie dobrej správy ako základného práva, bola zdôraznená potreba vytvorenia dokumentu, ktorý by definoval požiadavky dobrej správnej praxe. Napriek tomu, že súhlasíme s tým, že dané kroky sú významným medzníkom pri koncipovaní Kódexu dobrej správnej praxe, sme presvedčení, že počiatky myšlienky sformulovať predmetný dokument nachádzame už niekoľko rokov skôr vo Výročnej správe Európskeho ombudsmana z roku 1995, konkrétne v potrebe zadefinovania pojmu nesprávny úradný postup.

Keď Európsky ombudsman prevzal svoj úrad, bol konfrontovaný s požiadavkou, aby si sám vytýčil hranice svojej pôsobnosti a tak v čo najväčšej možnej miere realizoval mandát zadefinovaný v Zmluve o Európskej únii a štatúte. Pôsobnosť Európskeho ombudsmana bola v zmysle čl. 195 Zmluvy o Európskej únii a štatútu vymedzená terminologickým spojením nesprávny úradný postup. Obsah tohto pojmu prípadne iná jeho bližšia konkretizácia, ale nebola súčasťou žiadneho únijného dokumentu. Pred J. Södermanom vyvstala neľahká úloha. Zrealizovať výskum, na základe ktorého dokáže vytvoriť čo najpresnejšiu definíciu pojmu nesprávny úradný postup. J. Söderman tento stav, keď pôsobnosť inštitútu Európskeho ombudsmana nemala presne zadefinované línie, považoval za príležitosť, vytýčiť rámec pôsobnosti tak, aby poukázal

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

na odlišnosti medzi Európskym ombudsmanom a súdnymi orgánmi EÚ. (Classen 2009, s. 387-388)

Vo svojej prvej výročnej správe z roku 1995 Európsky ombudsman pod vplyvom záverov výskumu, v ktorom žiadal o pomoc pri definovaní pojmu nesprávny úradný postup členské štáty, vytýčil demonštratívny výpočet prejavov nesprávneho úradného postupu inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr EÚ ako konkretizáciu prípadov zlej správy. (Martínez Soria 2001, s. 682) Zverejnený výpočet obsahoval okrem právnych elementov zlej správy aj neprávne elementy, čím sa potvrdila skutočnosť, že J. Söderman bol pri vykonávaní svojho mandátu ovplyvnený škandinávskou tradíciou, a že jednotlivé požiadavky vymedzené Európskym ombudsmanom pri definovaní štandardov fungovania verejnej správy v EÚ boli výrazne podmienené výsledkami rozsudku Súdu prvého stupňa v právnej veci 64/82, v rámci ktorej sa generálny advokát Sir G. Slynn vo svojom záverečnom návrhu vyjadril, že: „Nie som toho názoru - ako bolo prezentované - že existuje právna zásada, podľa ktorej by to, čo je pri dobrej správe zakázané, bolo nevyhnutne právne presaditeľné. Dobre fungujúce prístup k spisom vytvára síce podstatnú časť fungovania dobrej správy, no neexistuje naň žiaden právny nárok. Právne predpisy a dobrá správa sa môžu čiastočne prekrývať (napr. pri zabezpečení nevyhnutnosti, „fair play“ a proporcionality); požiadavky neskorších faktorov môžu byť vysvetleniami tých skorších. Oba ale nemusia byť nevyhnutne zhodné.“ (Bauer 2002, s. 87-88, Europäische Bürgerbeauftragter 1995, s. 8-9)

Vytvorením definície pojmu nesprávny úradný postup, nadobudol Európsky ombudsman popri legislatívnom trojuholníku a súdných orgánov EÚ kompetenciu, podieľať sa aspoň čiastočne na vytváraní požiadaviek kladených na správne konanie a právne základy správneho práva EÚ v širšom zmysle slova. Jeho príspevok sa niesol v duchu soft law pravidiel, ktoré tak, ako nato poukazoval škandinávsky právny poriadok v prípade, ak je vôľa a ochota politických entít, môžu byť aj právne záväzné.

Európsky parlament na ombudsmanovu Výročnú správu z roku 1995 a demonštratívny výpočet prejavov nesprávneho úradného postupu reagoval tak, že v uznesení o Výročnej správe Európskeho ombudsman vyzval Európskeho ombudsmana, aby využíval svoj mandát zadaný v štatúte čo najefektívnejšie a požiadal ho o presnejšiu definíciu pojmu nesprávny úradný postup. Európsky ombudsman sa zaviazal, že vytvorí dokonalejšiu definíciu pojmu nesprávny úradný postup než tú, ktorú vytvoril v roku 1995. Svoju iniciatívu odštartoval tým, že kontaktoval ombudsmanov na národnej úrovni, aby zistil, či ich právne poriadky obsahujú definíciu pojmu nesprávny úradný postup alebo kódexy obsahujúce pravidlá dobrej správnej praxe. Z podstaty získaných informácií Európsky ombudsman vytvoril revidovanú verziu pôvodnej definície pojmu nesprávny úradný postup,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

ktorú v roku 1997 zverejnil vo svojej výročnej správe s nasledovným znením: „K nesprávnemu úradnému postupu dochádza, ak verejný orgán nekoná v súlade s pravidlom alebo zásadou, ktorá je pre neho záväzná“. (Europäische Bürgerbeauftragter 1997, s. 5) Táto definícia bola Európskym parlamentom (1998) a neskôr aj Európskou komisiou (1999) schválená. (Europäische Bürgerbeauftragter 2003, s. 13)

Vo svojom vysvetlení definície nesprávneho úradného postupu Európsky ombudsman rozlišoval dve kategórie požiadaviek kladených na fungovanie inštitúcií, orgánov EÚ a ich úradníkov. Na jednej strane vymedzil právne záväzné požiadavky a na druhej strane pojednával o požiadavkách dobrej správnej praxe, čo môžeme považovať za ďalší dôkaz vplyvu škandinávskej tradície a výsledkov rozsudku Súdu prvého stupňa v právnej veci 64/82.

Následne v roku 1998, na základe ďalších výskumov, ktoré boli z ombudsmanovej iniciatívy vykonané v tejto oblasti, vyvstala potreba vytvorenia dokumentu, ktorého obsahom by boli základné požiadavky kladené na správanie sa úradníkov pri vykonávaní verejnej správy a tým dosiahnutie požadovaného štandardu jej fungovania. Zdôvodnením tejto iniciatívy bola nevyhnutnosť znížiť počet prípadov nesprávneho úradného postupu vo verejnej správe EÚ, s ktorými je Európsky ombudsman vo svojej každodennej činnosti konfrontovaný a to práve prostredníctvom vytvorenia jasných pravidiel pre európskych úradníkov obsahujúcich záväzky ich konania vo vzťahu k občanom EÚ. Zreteľná iniciatíva vyvstala aj na pôde Európskeho parlamentu, kde europoslanec R. Perry presadzoval požiadavku vytvorenia kódexu, ktorým by Európsky ombudsman poskytoval informácie o nesprávnom úradnom postupe z viacerých rovín, jednak z roviny občianskej a jednak z roviny inštitucionálnej.

Svoju víziu, definovať základné štandardy fungovania verejnej správy v prostredí EÚ, začal Európsky ombudsman naplňať už 11. novembra 1998. Výskum začal realizovať dopytovaním sa devätnástich inštitúcií a orgánov EÚ, od ktorých očakával prijatie ich odpovedí do 28. februára 1999. Predmetom ombudsmanovho záujmu bolo, či vo svojej činnosti používajú predpis, ktorý by upravoval základné požiadavky vzťahu ich úradníkov k verejnosti a pokiaľ áno, akým spôsobom a v akej podobe majú tento predpis sprístupnený. Pokiaľ nie, či sú ochotní akceptovať nevyhnutné opatrenia vedúce k prijatiu potrebného predpisu. Závery ombudsmanovho výskumu boli síce zdrvivé, no nie prekvapivé. Väčšina oslovených inštitúcií a orgánov EÚ nedisponovala žiadnym obdobným predpisom. Jedinou inštitúciou, ktorá upravovala spôsoby správania sa jej úradníkov vo vzťahu k verejnosti bola Európska centrálna banka. (Europäische Bürgerbeauftragter 1998, Europäische Bürgerbeauftragter 1999) Dovolíme si tvrdiť, že Európska centrálna banka nie je tou inštitúciou, od ktorej by sa očakávalo, že bude disponovať pravidlami dobrej správnej praxe, nakoľko

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

faktom je, že spomedzi oslovených inštitúcií a subjektov, je v kontakte s verejnosťou snád' najzriedkavejšie.

Ďalším krokom vo vízii Európskeho ombudsmana definovať štandardy dobrej správnej praxe a tým zvýšiť kvalitu fungovania verejnej správy bolo vytvorenie vzorového kódexu a odporúčanie, aby boli jeho ustanovenia prevzaté jednotlivými inštitúciami a orgánmi EÚ a aby v nich ako ukážkové normy našli uplatnenie. Európsky ombudsman tiež požadoval, aby bol tento vzorový kódex zverejnený v Úradnom vestníku EÚ. Zdôrazňoval, že prijatie pravidiel správneho konania, by malo byť identické pre všetky zložky administratívneho aparátu EÚ. Odpovede jednotlivých inštitúcií a orgánov EÚ sa síce vyznačovali súhlasným vyjadrením k požiadavke, aby sa vzorový kódex stal ich metou, ktorú majú v konaní s verejnosťou propagovať, dokonca proklamovali, že sú pripravené poskytnúť obdobné pravidlá, no zároveň sa ich odpovede odlišovali v tom, aký konkrétny spôsob prijatia vzorového kódexu zvolia. (Lais 2002, s. 457-458)

Európska komisia predostrela vlastnú alternatívu, *Kódex dobrého úradného postupu zamestnancov Európskej komisie vo vzťahu k verejnosti* (de. Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit), ktorého postavenie nemá charakter samotného predpisu, ale súčasti jej Rokovacieho poriadku. Jednotlivé predpisy svojou adresnosťou a záväznosťou možno zaradiť ku kategórii služobných predpisov bez vonkajších účinkov, čím pre občanov EÚ nevytvárajú žiadne subjektívne práva.

Európsky parlament odpublikoval *Príručku o povinnostiach úradníkov a ostatných zamestnancov Európskeho parlamentu* (de. Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten der Europäischen Parlament), ktorá, na základe iniciatívy Európskeho parlamentu, poskytuje vlastnú interpretáciu požiadaviek kladených na kontakt s verejnosťou, čím má uľahčiť kontakt občanov EÚ s jeho úradníkmi. Obdobne ako pri Európskej komisii, ani v dokumente Európskeho parlamentu nedisponujú jednotlivé predpisy vonkajším účinkom a teda vo vzťahu k občanom EÚ nezakladajú žiadne subjektívne práva.

Rada EÚ v tejto oblasti zaostávala, pretože dlhé obdobie nepredložila žiaden predpis obsahujúci požiadavky dobrej správnej praxe, no prisľúbila, že oporou pri jeho koncipovaní jej bude kódex, ktorý vytvorila pre svoje potreby Európska komisia. K splneniu tejto požiadavky došlo až v roku 2001 *Rozhodnutím generálneho tajomníka Rady/Vysokého predstaviteľa pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku z 25. júna 2001 o kódexe dobrého úradného správania pre generálny sekretariát Rady EÚ a jeho zamestnancov voči verejnosti* (de. Beschluss des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vom 25. Juni 2001 über einen Kodex für ein einwandfreies Verhalten des

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union und seiner Bediensteten in der Verwaltungspraxis bei ihren beruflichen Beziehungen zur Öffentlichkeit).

Európsky súdny dvor prijal *Etický kódex členov a bývalých členov Európskeho súdneho dvora* (de. Verhaltenskodex für die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union), v ktorom našli svoje špecifické vyjadrenie požiadavky na činnosť členov súdnych orgánov.

Uvedené kódexy sa odlišovali nielen svojim obsahom, ale aj právnymi účinkami. Všetky kódexy, ktoré mali byť prijaté po vzore ombudsmanovho dokumentu sa vyznačovali vonkajšími účinkami, zatiaľ čo kódexy vytvorené po vzore Európskej komisie a Európskeho parlamentu len vnútornými účinkami. (Frenz 2009, s. 1360-1361) Môžeme teda konštatovať, že ombudsmanov zámer, existencia spoločnej normy obsahujúcej požiadavky dobrej správnej praxe, žiaľ nebol naplnený. Nielenže inštitúcie a orgány EÚ neprijali vzorový kódex, niektoré dokonca ani nevyhovovali požiadavkám v ňom vyjadreným.

Európsky ombudsman vo svojom úsilí nepoľavil a 28. júla 1999 vytvoril prvú písomnú podobu Kódexu dobrej správnej praxe, ktorú zaslal Európskej komisii, Európskemu parlamentu a Rade EÚ a zároveň sa zaviazal, že v roku 2000 vypracuje špeciálnu výročnú správu, v ktorej Kódex dobrej správnej praxe predstaví širokej verejnosti. (Europäische Bürgerbeauftragter 1999, s. 17) Následne Európsky ombudsman pripravil špeciálnu výročnú správu Európskemu parlamentu, ktorej podnetom bolo presvedčenie, že po nie úplne úspešnom prevedení vzorového kódexu do inštitucionálneho rámca EÚ, je nevyhnutné podniknúť ďalší krok na ceste k dosiahnutiu štandardu jej fungovania a to formou spoločného právneho predpisu správneho práva EÚ, ktorý by predstavil jednotlivé požiadavky dobrej správnej praxe. Samotný Európsky ombudsman bol toho názoru, že by bolo vhodné, ak by tento predpis mal normatívnu povahu právneho aktu a zdôrazňoval potrebu využitia flexibilnej klauzuly ustanovenej bývalým čl. 308 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v zmysle platnej právnej úpravy čl. 352 ZFEÚ). V špeciálnej výročnej správe požadoval, aby Európsky parlament na základe vlastnej iniciatívy podľa čl. 192 ods. 2 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, rozhodnutím väčšiny hlasov členov, požiadala Európsku komisiu o predloženie vhodného návrhu v oblasti dobrej správnej praxe, o ktorom, tak ako to požaduje zmluva, sa domnieva, že pre plnenie úloh Spoločenstva je potrebné vydať právny akt. (Lais 2002, s. 460-462)

V správe Európskeho parlamentu k tejto špeciálnej výročnej správe Európskeho ombudsmana bola navrhnutá čiastočná zmena niektorých formulácií Kódexu dobrej správnej praxe. Vo svojom uznesení o osobitnej správe, Európsky parlament v zastúpení J. M. Dehoussem, predsedom

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Výboru pre právne záležitosti a vnútorný trh, konečne nasledoval návrh Európskeho ombudsmana a vyzval Európsku komisiu, aby predložila vhodný návrh na primeranú reguláciu na základe bývalého čl. 308 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Postup Európskej komisie bol však odmietavý, čo bolo viditeľné už pri prvotnej požiadavke Európskeho ombudsmana, riadiť sa jeho vzorovým kódexom.¹

Návrh Kódexu dobrej správnej praxe bol predložený Európskemu parlamentu v špeciálnej výročnej správe Európskeho ombudsmana dňa 11. apríla 2000 a po čiastkových zmenách znenia textu Kódexu dobrej správnej praxe prezentovaných predsedom petičného výboru Európskeho parlamentu R. Perrym, bola jeho konečná verzia schválená uznesením Európskeho parlamentu dňa 6. septembra 2001. Od svojho schválenia sa stal nenahraditeľným nástrojom presadzovania zásad dobrej správy, najmä článku 41 Charty základných práv do praxe. V roku 2004 bol Kódex dobrej správnej praxe preložený do všetkých úradných jazykov EÚ a jazykov kandidátskych krajín EÚ a následne v roku 2005 bol sprístupnený verejnosti prostredníctvom oficiálnych webových sídel EÚ. 24. októbra 2008 vedúci decentralizovaných agentúr na zasadnutí v Lisabone potvrdili, že Kódex dobrej správnej praxe a jeho zásady budú implementovať v styku s občanmi EÚ, o rok neskôr sa k tomuto kroku pridal aj Hospodársky a sociálny výbor. V rokoch 2013 a 2015 bol text Kódexu dobrej správnej praxe aktualizovaný, aby zohľadňoval zmeny vykonané prijatím Lisabonskej zmluvy týkajúce sa nomenklatúry Zmlúv a číslovania článkov, ako aj zmeny v rámci revízie štatútu Európskeho ombudsmana z roku 2008. Zásadnou zmenou, ktorou je sprevádzaný Kódex dobrej správnej praxe z roku 2013 je zaradenie Zásad verejnej služby pre verejnú službu EÚ (ďalej „Zásady verejnej služby“) do tela Kódexu dobrej správnej praxe. Z pragmatického hľadiska hodnotíme túto voľbu ako nie príliš vydarenú, pretože sa domnievame, že môže u verejnosti vzbudzovať dojem, že Zásady verejnej služby predstavujú len jednu zo zložiek Kódexu dobrej správnej praxe a nie samostatný dokument usilujúci sa o presadenie prvkov správnej kultúry v prostredí EÚ, hoci priznávame, že do veľkej miery berie do úvahy zásady dobrej správy

¹ Domnievame sa, že tento postoj má svoje korene v tradičnom trojdelení moci, kde s určitou dávkou nadsádzky Európska komisia ako zložka výkonnej moci EÚ vystupuje ako prvok, ktorý by bol prijatím obdobných pravidiel správnej praxe spomedzi ostatných zložiek moci azda najviac ovplyvnený a preto nás ani neprekvapuje, že doteraz nevyvstal žiaden markantný dôkaz o tom, žeby sa povaha Kódexu dobrej správnej praxe mala povýšiť na právne záväzný akt a silu Kódexu aj naďalej vnímame prostredníctvom uvedomelosti a morálneho vplyvu, dôkazom čoho sú aj „státisíce kópie Kódexu dobrej správnej praxe rozdistribúovaných po celej Európe i za jej hranicami a početné množstvo sťažností, ktoré je adresované Európskemu ombudsmanovi využívajúce priame citácie ustanovení Kódexu dobrej správnej praxe pri objasňovaní zásad, ktoré boli európskymi úradníkmi porušené“. (O'Reilly 2015, s. 7)

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

prezentované Kódexom dobrej správnej praxe. (Europäische Bürgerbeauftragter 2004, s. 27; Europäische Bürgerbeauftragter 2008, s. 29; Europäische Bürgerbeauftragter 2009, s. 21; Europäische Bürgerbeauftragter 2012, s. 24)

2 PRÁVNA POVAHA EURÓPSKEHO KÓDEXU DOBREJ SPRÁVNEJ PRAXE

Kódex dobrej správnej praxe v čl. 1 Všeobecné ustanovenie deklaruje, že dodržiavanie zásad v ňom obsiahnutých sa uplatňuje vo vzťahu k orgánom EÚ a ich úradníkom. Je ale otázne, do akej miery sú orgány a ďalšie subjekty EÚ (inštitúcie, úrady a agentúry EÚ) skutočne viazané zásadami Kódexu dobrej správnej praxe, nakoľko Európsky ombudsman nemá právomoc vydávať právne záväzné akty a teda ani Kódex dobrej správnej praxe nie je právne záväzným nástrojom. (O'Reilly, 2015, s. 6)

Právna povaha Kódexu dobrej správnej praxe sa odvíja od dvoch vzájomne sa ovplyvňujúcich faktorov. Prvým faktorom je samotný prístup k pochopeniu pojmu dobrá správna prax a druhým faktorom je normatívna povaha tohto dokumentu a spôsob, ktorým bol Kódex dobrej správnej praxe implementovaný do inštitucionálneho rámca EÚ.

Pochopenie pojmu dobrá správna prax sa spája s dvomi rozličnými právnymi tradíciami, románsko-anglickou a škandinávskou. Románsko-anglické chápanie pojmu dobrá správa prax pristupuje k zásadám dobrej správnej praxe ako k zásadám vnútornej povahy, zatiaľ čo škandinávské chápanie vysvetľuje zásady dobrej správnej praxe ako zásady s vonkajším účinkom, ba dokonca až ako zásady majúce charakter základných práv. (Martínez Soria 2001, s. 698-701) Ak vezmeme na zreteľ, že Kódex dobrej správnej praxe bol pri svojom vzniku viditeľne ovplyvňovaný škandinávskymi tradíciami, mali by sme súhlasiť s tým, že jeho zásady majú byť kvalifikované ako zásady s vonkajším účinkom, ktoré sú pre orgány EÚ a ich úradníkov záväzné a vo vzťahu k občanom predstavujú nárokovateľné spôsoby ich konania. Napriek tomu, že vplyv škandinávskych tradícií pri vytváraní Kódexu dobrej správnej praxe vnímame pozitívne, nestotožňujeme sa s ich celkovým vplyvom na povahu zásad dobrej správnej praxe a tým aj na právnu povahu ombudsmanovho dokumentu.

Vplyv škandinávskych tradícií je len jednou stranou mince pri vytváraní právnej povahy Kódexu dobrej správnej praxe. Už v období, keď Kódex dobrej správnej praxe nadobúdala svoje kontúry, požadoval Európsky ombudsman, aby sa z neho stal oficiálny dokument, ktorý by bol ako vzorový kódex dobrej správnej praxe riadne implementovaný do vnútorných štruktúr inštitúcií a orgánov EÚ. Európska komisia, Európsky parlament a neskôr aj Rada EÚ sa vybrali odlišnou cestou pri zabezpečovaní štandardu

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

fungovania verejnej správy prostredníctvom vlastných kódexov, v ktorých našli svoje vyjadrenie románsko-anglické tradície s internou záväznosťou zásad. Ich kódexy ponúkali len morálne garancie vzťahov medzi úradníkmi EÚ na jednej strane a občanmi EÚ na strane druhej. (Kódex dobrého úradného postupu zamestnancov Európskej komisie vo vzťahu k verejnosti 2000; Príručka o povinnostiach úradníkov a ostatných zamestnancov Európskeho parlamentu 2008; Rozhodnutie generálneho tajomníka Rady/Vysokého predstaviteľa pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku z 25. júna 2001 o kódexe dobrého úradného správania pre generálny sekretariát Rady EÚ a jeho zamestnancov voči verejnosti 2001) Táto skutočnosť mala, podľa nášho názoru, zásadný vplyv pri vytváraní právnej povahy Kódexu dobrej správnej praxe.

Druhou stranou mince pri identifikácii právnej povahy Kódexu dobrej správnej praxe je fakt, že Kódex dobrej správnej praxe je výsledkom úsilia Európskeho ombudsmana, ktorý nie je nadriadeným orgánom vo vzťahu k inštitucionálnemu aparátu EÚ a ktorý nedisponuje právomocou vydávať právne záväzné dokumenty. Rovnako ani normatívna povaha Kódexu dobrej správnej praxe nevytvorila predpoklad pre jeho právnu záväznosť, keďže Kódex dobrej správnej praxe bol schválený „len“ formou uznesenia Európskeho parlamentu a doteraz nebol proklamovaný ako súčasť primárneho ani sekundárneho práva EÚ.

Uvedené skutočnosti narážajú na základné charakteristicky škandinávskych tradícií čím potvrdzujú našu hypotézu, že napriek ich vplyvu, Kódex dobrej správnej praxe a zásady v ňom obsiahnuté, nedisponujú vonkajšou záväznosťou. Potvrdením je aj judikatúra Európskeho súdneho dvora, konkrétne uznesenie Súdu prvého stupňa vo veci T-132/06, v ktorom sa konštatuje, že Kódex dobrej správnej praxe nedisponuje povahou právneho predpisu, nezaväzuje jednotlivé orgány EÚ a ich úradníkov (konkrétne v tomto prípade sa jednalo o Európsku komisiu) a nie je platformou, z ktorej by si občania mohli odvodzovať svoje základné práva. (Laubinger 2011, s. 2)

Aká je teda záväznosť Kódexu dobrej správnej praxe? Kódexy vytvorené Európskou komisiou, Európskym parlamentom a Radou EÚ možno na základe vplyvu románsko-anglickej tradície chápať ako dokumenty s internou záväznosťou, kde porušenie niektorej z požiadaviek bude sankcionované ako porušenie disciplinárneho poriadku. Naproti tomu Kódex dobrej správnej praxe sa vyznačuje tým, že jeho obsah nie je záväzný a nie je ani súčasťou disciplinárnych poriadkov, s výnimkou decentralizovaných agentúr a Hospodárskeho a sociálneho výboru, čím možnosť internej záväznosti nie je uplatniteľná. (Guckelberger 2003, s. 834)

Pre Kódex dobrej správnej praxe platí, že zásady v ňom obsiahnuté sú právne záväzné do tej miery, pokiaľ je ich obsah identický s právnymi

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

predpismi disponujúcimi právnu záväznosťou. To ale neznamená, že previnenie sa proti Kódexu dobrej správnej praxe možno použiť ako argument v súdnom konaní.

Najproblematickejšie v otázke záväznosti sú tie zásady Kódexu, ktoré doteraz neboli vyjadrené vôbec alebo nie v takom rozsahu aký ponúka Kódex dobrej správnej praxe právne záväzným základom. Takéto zásady nepredstavujú pre súdne orgány EÚ žiaden dôvod, zapodievať sa nimi ako argumentmi v žalobách a z ich pohľadu, by bolo porušenie niektorej zo zásad odôvodnené ako neopodstatnené. (Classen 2008, s. 397-398) Aj keď musíme priznať, že určitý stupeň záväznosti by sa mohol spájať s ochotou jednotlivých zložiek únijnej administratívy dobrovoľne sa zaviazat' požiadavkami Kódexu dobrej správnej praxe ako následok vplyvu verejnosti a uvedomelosti, nejednalo by sa o právnu záväznosť, ale skôr o morálnu záväznosť ako jeden z pilierov „vznesených cieľov“ spoločnosti.

Napokon ostatnou otázkou, ktorou je v súvislosti s právnu záväznosťou Kódexu nevyhnutné sa zaoberať, je otázka sankcií, ktoré pri porušení jednotlivých ustanovení Kódexu dobrej správnej praxe prichádzajú do úvahy. Najzreteľnejšie vyvstáva táto otázka v súvislosti s čl. 12 Zdvorilost', za ktorý bola J. Södermanovi adresovaná nejedná kritická poznámka, týkajúca sa nielen právnej záväznosti, ale aj konkretizácie tejto neurčitej požiadavky. Porušenie čl. 12, ak by vôbec bolo pred súdom preukázané, by pri takto zdržanlivej judikatúre pri následkoch porušenia zásad ostalo nepotrestané. V ostatných prípadoch, kde zásady disponujú existujúcim právnym základom, budú súdne orgány EÚ brať do úvahy zrušenie rozhodnutia vydaného v správnom konaní len v tom prípade, pokiaľ sa preukáže, že porušenie niektorej zo zásad malo vplyv na výsledok rozhodnutia. Porušenie právneho predpisu musí byť v zmysle čl. 263 ZFEÚ zásadné. Pri pretrvávajúcom porušovaní požiadaviek prichádza do úvahy nárok na náhradu škody, v opačnom prípade má porušenie zásad dobrej správnej praxe za následok zníženie peňažnej pokuty alebo osobitné rozdelenie nákladov konania. (Guckelberger 2003, s. 834)

Kódex dobrej správnej praxe na základe uvedeného nedisponuje právne záväzným charakterom a ani jednotlivé zásady, ktoré v ňom nachádzajú svoje vyjadrenie, nie sú záväzné dovnútra či navonok orgánov EÚ a ich úradníkov. V uvedených líniách považujeme Kódex dobrej správnej praxe za nástroj, ktorý má v rukách Európsky ombudsman pri prešetrovaní prípadov nesprávneho úradného postupu inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr EÚ, za interpretačné vodidlo čl. 41 Charty a tým za dokument poskytujúci morálne garancie občanom EÚ v konaní pred správnymi jednotkami EÚ, ktoré však nedisponujú potrebným právnym základom pre ich nárokovateľnosť pred Súdnym dvorom EÚ, aj keď pripúšťame, že zaradením dobrej správy do čl. 41 Charty a nadobudnutím jej právnej záväznosti,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

nemožno na zásady dobrej správy v konaní pred súdnymi orgánmi neprihliadať, nakoľko by takéto konanie odporovalo zásade viazanosti právom. Ak má EÚ a jej administratívny aparát v konaní s verejnosťou dosiahnuť požadovaný štandard fungovania a požadovanú rovnováhu, potom musí nevyhnutne tieto zásady rešpektovať a to bez ohľadu, že Kódex dobrej správnej praxe nedisponuje právnou záväznosťou.

ZÁVER

Po komplexnom skúmaní príslušnej vedeckej spisby, primárneho a sekundárneho práva EÚ a relevantnej judikatúry sme identifikovali nasledovné okruhy problémov:

Právna teória a prax požadujú, aby sa Kódex dobrej správnej praxe chápal ako argumentačné kritérium a nástroj presadenia požiadaviek dobrej správy do praxe verejnej správy. Hoci tento pohľad považujeme za primárny výraz podstaty Kódexu dobrej správnej praxe, máme pocit, že sa akosi pozabudlo na ostatné podstaty, ktoré Kódex dobrej správnej praxe zhmotňuje. Nemožno preto opomenúť, že Kódex dobrej správnej praxe bol vytvorený primárne pre potreby Európskeho ombudsmana a vymedzenie jeho pôsobnosti, prešetrovanie prípadov nesprávneho úradného postupu inštitúciami, orgánmi, úradmi alebo agentúrami EÚ a teda je akýmsi výrazom zhmotnenia mantinelov ombudsmanovej činnosti. Ostatne, aj keď pripúšťame, že tento pohľad vnímania Kódexu dobrej správnej praxe je zatiaľ veľmi diskutabilný, je aj výrazom zhmotnenia neúčinnajúcej iniciatívy prvého Európskeho ombudsmana aspoň čiastočne kodifikovať správne právo v prostredí EÚ.

Pri genéze Kódexu dobrej správnej praxe identifikujeme nejasnosti, ktoré majú dopad na jeho právnu povahu. Po preskúmaní príslušnej vedeckej spisby sme presvedčení, že pri koncipovaní Kódexu dobrej správnej praxe bola uplatnená škandinávská tradícia dobrej správnej praxe, ktorá mala tomuto dokumentu prepožičať charakter vonkajšej záväznosti. Napriek tomu, že vplyv škandinávskych tradícií pri vytváraní Kódexu dobrej správnej praxe vnímame pozitívne, nestotožňujeme sa s ich celkovým vplyvom na povahu zásad dobrej správnej praxe a tým aj na právnu povahu ombudsmanovho dokumentu. Kódex dobrej správnej praxe nedisponuje právne záväzným charakterom a ani jednotlivé zásady, ktoré v ňom nachádzajú svoje vyjadrenie, nie sú záväzné dovnútra či navonok inštitúcií a orgánov EÚ a ich úradníkov. Tento stav považujeme za dôsledok súhry viacerých skutočností, kde napriek vplyvu škandinávskych tradícií pojmu dobrá správna prax a ich prístupom k zásadám dobrej správnej praxe v dôsledku právomoci autora tohto dokumentu a v neposlednom rade jeho

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

schválením Európskym parlamentom formou uznesenia, ostáva Kódex dobrej správnej praxe naďalej v rovine právne nezáväzného dokumentu.

Nie sme úplne stotožnení s názorom, že problém právnej vymožitelnosti zásad dobrej správnej praxe by vyriešilo nadobudnutie právnej záväznosti Kódexu dobrej správnej praxe. Problematickosť tejto alternatívy spájame najmä so súdnym domáhaním sa tých zásad dobrej správnej praxe, ktoré disponujú obmedzenou možnosťou byť predmetom súdnych rozhodnutí (napr. zdvorilosť, spravodlivosť). Samozrejme nesmieme opomenúť, že akonáhle boli požiadavky dobrej správy inkorporované do textu Charty, súdy nemôžu na tieto požiadavky neprihliadať, lebo by narušili dôležitú zásadu viazanosti právom. Nevhodnosť tejto alternatívy vidíme tiež v tom, že by stierala rozdiely medzi inštitútom Európskeho ombudsmana a súdnymi orgánmi, čím by inštitút ombudsmana ako tvorcu nežného práva stratil svoju osobitosť. Vzhľadom na doterajší vývoj a prístup Európskej komisie k obdobným iniciatívam, nepredpokladáme, žeby sa vývoj právnej povahy Kódexu dobrej správnej praxe mal uberať práve týmto smerom. Skôr naopak. Európska komisia sa už pri požiadavke vzorového kódexu dobrej správnej praxe netajila neochotou realizovať podobné kroky. Čo sa týka budúceho vývoja Kódexu dobrej správnej praxe, samotný Kódex v sebe obsahuje odkaz, že Európsky ombudsman zväži začatie konzultácií o jeho aktualizácii, no vzhľadom na dostupné informácie a aktuálny stav spoločnosti, si dovoľíme tvrdiť, že ešte určitú dobu potrvá kým budú kroky smerujúce k naplneniu tejto predikcie zrealizované.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BAUER, R., 2002. *Das Recht auf eine gute Verwaltung im europäischen Gemeinschaftsrecht: Inhalt, Anwendungsbereich und Einschränkungsvoraussetzungen des Grundrechts auf eine gute Verwaltung in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Frankfurt am Main: PETER LANG. ISBN 3-631-39270-2.

Charta základných práv Európskej únie

CLASSEN, K. D., 2008. *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta*. Berlin: Duncker & Humblot. ISBN 978-3-428-12449-7.

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

EUROPÄISCHE BÜRGERBEAUFTRAGTER, 1995 – 2015. *Jahresberichten aus den Jahren 1995-2015*. [online]. [cit. 17.11.2017] Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/activities/annualreports.faces;jsessionid=6FA84FEF8F7CCBD561EE3B6381C37F3C>

Európsky kódex dobrej správnej praxe

FRENZ, W., 2009. *Handbuch Europarecht - Band 4 Europäische Grundrechte*. Berlin Heidelberg: Springer. ISBN 978-80-540-3116-4.

GUCKELBERGER, A., 2003. Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Europa der Bürger. In: *Die Öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*. roč. 56, č. 20, s. 829-838. ISSN 0029-859X.

LAIS, M., 2002. Das Recht auf eine gute Verwaltung unter Besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Grundrechte. In: *ZEuS - Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. roč. 5, č. 3, s. 447-482. ISSN 1435-439X.

LAUBINGER, H. W., 2011. Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) und der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts. [online]. [cit. 20.11.2017] Dostupné z: http://www.jura.uni-mainz.de/Dateien/Laubinger_FS_Bull.pdf

MARTÍNEZ SORIA, J., 2001. Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG. In: *Europarecht EUR*. č. 5, s. 682-705. ISSN 0531-2485.

O'REILLY, E., 2015. *Európsky kódex dobrej správnej praxe*. Belgicko. ISBN 978-92-9212-733-6. [online]. [cit. 15.11.2017] Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu>

RENGELING, H. W., 1994. Diskussionsbeitrag zum Thema: „Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht“. In: *Veröffentlichungen der*

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

*Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Europäische Union:
Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich
und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht-
Wechselseitige Einwirkungen. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität.
ISBN 3-11-014372-0.*

Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie)

Zmluva o fungovaní Európskej únie

TOTALITNÉ IDEOLÓGIE 20. STOROČIA V KRITICKOM POHĽADE GRÉCKOKATOLÍCKEHO BISKUPA P. P. GOJDIČA – HISTORICKÝ ODKAZ PRE OBČIANSKU SPOLOČNOSŤ NA SLOVENSKU

Gabriel Székely¹

Abstract

The current globalized and fragmented society – the Western culture in general – seems to be resigned to the Enlightenment ideas of human and civil rights, principles of the parliamentary democracy and Christian solidarity. The crisis of civil society is expressed in proclamations about the „end of history” or a definitive solution of problems; totalitarian ideologies and extremist political parties based (also) on ideas of leader’s authority and racist grasped politics (culture) are celebrating their „comeback” to the political scene. In the wake of that – as a positive part of the Slovak political culture – activities of the Greek-Catholic bishop Pavol Peter Gojdic OSBM (1927 – 1950) can be again analyzed. As the hierarch of minority Church he proclaimed in various public speeches, pastoral letters and official correspondence his critical attitude towards modern totalitarian ideologies – Bolshevism, Communism, Nacism or Clero-Fascism – which all parasitized on social problems and abused (also) religious faith. This article presents less known or weakly explored historical heritage from which a civil society in Slovakia could (should) draw axiologically and ideologically in favor of defending democratic values and achievements.

KEY WORDS: Bishop P. P. Gojdic. Bolshevism. Fascism. Nacism. Totalitarianism.

Biskup Peter Pavol Gojdič (1888 – 1960) bol v poradí siedmym sídelným biskupom Prešovskej eparchie od jej vzniku v roku 1918 a zároveň posledným pred jej násilnou likvidáciou v roku 1950. Jeho pôsobenie v biskupskej službe prebiehalo v rôznych politických režimoch – v systéme parlamentnej demokracie (1918 – 1939), v autoritárskom režime Slovenskej republiky (1939 – 1945), v Československej ľudovodemokratickej republike (1945 – 1948), a napokon v totalitnom komunistickom režime po februári 1948. Cieľom tohto príspevku je predstaviť verejnosti do istej miery známe, ale hlavne menej známe, resp. neprebádané aktivity biskupa, z ktorých môže občianska spoločnosť na Slovensku hodnotovo čerpať pri obrane demokratických hodnôt a jej výdobytkov.

Mienime, že osobnosť biskupa P. P. Gojdiča sa v istom zmysle vymyká z radu významných postáv histórie Slovenska, a to nielen (grécko) katolíckej cirkvi. Príčinou takéhoto konštatovania nie je „iba“ jeho mučenícka obeta viažuca sa na obdobie totality 50. rokov minulého storočia, či jeho

¹ Mgr. Gabriel Székely, PhD., Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta – Inštitút politológie. E-mail: gabseky@gmail.com

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

beatifikácia v roku 2001, následne udelenie izraelského vyznamenania *Spravodlivý medzi národmi in memoriam* v roku 2007 za nezištnú záchranu židovského obyvateľstva počas holokaustu. Ide predovšetkým o jeho humanisticky orientované postoje a aktivity, ktoré ako hierarcha menšinovej cirkvi v rokoch svojej aktívnej biskupskej služby (1927 – 1950) vykonával. V neposlednom rade ide aj o jeho schopnosť nazerať dopredu, takpovediac za horizont času, jasne formulovať a adresne zacieliť nekompromisnú kritiku totalitných tendencií a ideológií 20. storočia – bolševizmu, komunizmu, nacizmu či klérofasizmu. Zo strany gréckokatolíckeho biskupa išlo o vecnú a adresnú kritiku stúpencov, realizátorov, ale aj obhajcov zdanlivo jednoduchých, pritom radikálnych a nehumánnych riešení vtedajších spoločenských problémov – problémov svetonázorových, ideologicko-politických, národnostných, rasových a v neposlednej miere otázok chudoby, resp. celkového spoločenského regresu.

Už na počiatku jeho biskupskej služby možno identifikovať niekoľko dokumentov, z obsahu ktorých vyplýva jeho nesúhlasný postoj s diktátorskou ideológiou bolševizmu a neakceptovanie krajne ľavicových trendov, ktoré parazitovali na sociálnych na problémoch „zmnožených“ počas hospodárskej krízy rokov tridsiatych. Táto kritika bola zameraná aj na samotnú podstatu či východisko(á) bolševizmu, teda jeho ateizmus a antiklerikalizmus. A tak, vystupujúc proti zneužívaniu sociálnej otázky vo vtedajšom ideologickom zápase s bolševizmom a jeho revolučnými – aj antináboženskými, anticirkevnými – ambíciami, v texte biskupského obežníka z roku 1931 upozornil na to, že „bieda a nedostatok bývajú matkou sociálnych rozvrátov, revolúcií a bolševizmu“.¹

Je nesporným faktom, že sa biskup Gojdič počas svojho pôsobenia na čele gréckokatolíckej cirkvi usiloval a pričínil o pozdvihnutie sociálneho postavenia ľudí, predovšetkým chudobnej mládeže a sirôt v eparchii.² Svoje sociálne cítenie biskup preukázal aj neskôr, či už pri záchrane židovského obyvateľstva pred perzekúciami, ale aj pri pomoci utečencom z Ukrajiny a evakuovaným kňazom z farností východného Slovenska v rokoch 1944 – 1945 (Székely, 2015, s. 49 – 84; Borza, 2014, s. 526 – 541; Borza, 2006, s. 113 – 116; 167 – 173).

¹ V obežníku apeloval na veriacich, aby „primerane svojim možnostiam“ pomáhali „hladujúcim, nedostatku trpiacim svojim bratom“. Zdôraznil, že iba „skutkami milosrdenstva [...] prispejeme k blahobytu a zachovaniu poriadku celej spoločnosti [...], lebo vieme dobre, že bieda a nedostatok bývajú matkou sociálnych rozvrátov, revolúcií a bolševizmu.“ Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 447, 1931, sign. 3956; Coranič, 2013, s. 97.

² Prikladov je viacero, vyzdvihnúť hodno najmä výstavbu budovy eparchiálneho sirotinca, ktorý slúžil pre osirotené deti z Prešova a okolia, ako aj pre slobodné dievčatá študujúce na Gréckokatolíckom ruskom gymnáziu či učiteľskej akadémii v Prešove. Bližšie pozri: Šturák, 2013, s. 40 – 42; Potaš, 1999, s. 108 – 117.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Podobne v jednom z ďalších pastierskych listov, a to z 15. 2.1932, biskup Gojdič vyzýval kňazov prešovského biskupstva ku kresťanskej aktivite a svätému životu, aby takto čelili negatívnym dôsledkom a nástrahám bolševizmu, pričom samotný „boj proti spaseniu človeka“ sa „osobitným spôsobom začal v kresťanskej Európe už v XVI. storočí“.¹ Aj v nasledujúcich rokoch možno zaznamenať viacnásobné upozornenia cirkevnej hierarchie na nebezpečenstvo kolaborácie s komunizmom; napr. spoločný pastiersky list biskupov 1. ČSR pre duchovenstvo a veriacich (1. 10. 1936)² či nariadenia biskupa Gojdiča pre kňazov biskupstva k Veľkému pôstu (10. 3. 1937)³. Pred nebezpečenstvom náboženského indiferentizmu upozorňoval aj vo svojom rozhlasovom prejave z roku 1938 pri príležitosti vianočných sviatkov.⁴ Nielen týmto rozhlasovým prejavom reagoval na rozmach komunistického hnutia, ktorého idey sa rôznymi spôsobmi šíрили najmä v obciach severovýchodného Slovenska,⁵ v radoch prostého

¹ V liste okrem iného uvádza: „[...] jedine svätí kňazi svojimi svätými životmi, neustálou prácou môžu oddialiť od celého sveta ohrozujúcu najväčšiu katastrofu – ateizmus, bolševizmus, prevrat každého poriadku [...]. Ateizmus a bolševizmus v Rusku označil biskup za „skutočnú náboženskú krízu“, pričom samotný podiel na tomto stave nepripisuje Marxovi, Leninovi či Stalinovi, ale tamojším kňazom, ktorí „nepracovali, ale ležali v ležku a pri teplote cárskej lásky a slávy sa zohrievali.“. Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 448, 1932, sign. 670.

² Pod znenie listu sa podpísal aj biskup Gojdič, ktorý nariadil kňazom jeho čítanie vo farnostiach slovami: „Spoločný záujem všetkých je, aby veriacich našich, osobitne tam, kde komunizmom sú infikovaní, vysvetliť im a zdôrazniť, že komunizmus v našej dobe je ten zakázaný rajský strom [...]“. V závere žiadosti biskup varuje kňazov slovami: „Chráňte sa od tohto nešťastia, kým ešte nie je neskoro.“ Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 452, 1936, sign. 4406.

³ Ide o šesťbodový zoznam záväzných nariadení pre kňazov k pastoračii veriacich. V prvom bode uvádza: „Vyzývam pozornosť na svedomitú ohlasovanie slova Božieho [...]. Ateizmom infiltrovaným veriacim apologetické poučenie, sektárstvom infiltrovaným o pravej Kristovej Cirkvi: najzodpovednejšie poučenia; kde sa vľajú v amorálnosti, telesnosti, v alkoholizme, tam veľmi učitočné je hovoriť o utrpeniach a smrti Ježiša, kde úroveň duševná veriacich hynie [...]“. Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 453, 1937, sign. 1000.

⁴ V príhovore uviedol: „Pre vysokovážení inteligenciu vyprosujem pevnosť vo viere, aby medzi Scylou a Charybdou moderného ateistického sveta nezapochybovali, no vydržali až do konca v pravej katolíckej viere.“ Cit. podľa: Príhovor P. P. Gojdiča na gréckokatolícke Vianoce v roku 1938 (Zvukový záznam). K textu zvukového záznamu pozri: Všetci šírne posolstvo lásky [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<http://www.gojdic.wbl.sk/Vsetci-sirme-posolstvo-lasky.html>>.

⁵ Bližšie pozri: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 72, 1937, sign. 31; AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 454, 1938, sign. 2557; AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 454, 1938, sign. 2657.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

rusínskeho ľudu, ako aj na Horehroní.¹ Biskup tento stav reflektoval aj počas existencie Slovenskej republiky (1939 – 1945).²

V kritike a napomínaní kňazov pred nebezpečenstvom akejkol'vek kolaborácie s totalitnými ideológiami a hnutiami sa biskup Gojdič neobmedzil iba na komunizmus. Otvorene kritizoval a jednoznačne odmietol aj totalitnú ideológiu nacionálneho socializmu. Poukázal pritom (aj) na encykliku „S úzkostlivou starostlivosťou“ (*Mit brennender Sorge*),³ v ktorej pápež Pius XI. zaujal nanajvýš kritický postoj voči nacionálnemu socializmu, panteizmu a rasizmu; nacionálny socializmus predstavuje svojráznu podobu „rúhania sa“, t. j. novodobého pohanstva, panteizmu i rasizmu. Nie náhodou, už necelý týždeň po vydaní tejto encykliky bola vydaná ďalšia „antitotalitárna“ encyklika *Divini redemptoris*, ktorá odsúdila ideológiu komunizmu.

Osobitnú pozornosť pri výskume problematiky si zasluhuje kritický postoj biskupa Gojdiča voči ideológii nacizmu. Uvedené tvrdenie platí obzvlášť pri hľadaní momentu, v ktorom zaznel prvý otvorený názor (protest) biskupa Gojdiča na adresu nacistického riešenia „židovskej otázky“ na Slovensku. Keď počas autonómie Slovenska došlo k vyostreniu protižidovskej propagandy, dislokácii pauperizovaných Židov na územia odstúpené Maďarsku a prvým návrhom na vytvorenie protižidovskej legislatívy, biskup Gojdič zaujal nekompromisný postoj a ako jediný z katolíckych biskupov na Slovensku vydal jednoznačné stanovisko. Vymedzil sa voči deportáciám Židov z územia Slovenskej krajiny. Svoje stanovisko – ako verejný činiteľ – podporil aj ďalšími písomnými či slovnými inštrukciami pre kňazov, no predovšetkým konkrétnymi činmi a aktívnou pomocou Židom v jej najrôznejších podobách.

Verejný nesúhlas s protižidovskými opatreniami, ako aj šírením nebezpečnej nastickej ideológie v Európe odznel ešte skôr, ako sa to dodnes uvádza. Už 7. 1. 1939 sa prostredníctvom krátkeho príhovoru v

¹ Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 451, 1935, sign. 472; AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 451, 1935, sign. 1682; AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 452, 1936, sign. 4668.

² V tom čase svojím listom č. 3500/1940 zo 16. 10. 1940 urýchlene žiadal od jednotlivých kňazov vo viacerých farnostiach, aby podali informácie o pôsobení komunistického hnutia medzi Rusínmi. Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 456, 1940, sign. 3500.

³ Encyklika *Mit brennender Sorge* vyšla 14. 3. 1937 a na jej koncepte Vatikán spolupracoval s nemeckými biskupmi. Bola reakciou na prenasledovanie cirkvi v Nemecku a hrubé porušovanie zmluvných podmienok konkordátu s Vatikánom uzavretým v roku 1933. K textu encykliky bližšie pozri: Encyklika pápeža Pia XI. – *Mit brennender Sorge* (S úzkostlivou starosťou – O postavení katolíckej Cirkvi v Nemecku) [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<https://m.kbs.sk/obsah/sekcia/h/dokumenty-a-vyhlasenia/p/dokumenty-papezov/c/mit-brennender-sorge>>.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

rádiožurnále Československého rozhlasu prihovoril gréckokatolíckym veriacim pri príležitosti vianočných sviatkov. Reagoval tak na aktuálny vývoj – rozmach rasizmu a šovinizmu, vrátane prvých protižidovských opatrení – dislokácií Židov a ich odsunu do pracovných táborov. Stalo sa tak ešte predtým, ako vznikla vládna komisia k príprave protižidovskej legislatívy – tzv. Sidorov komitét (23. 1. 1939).¹

Svojím príhovorom biskup Gojdič v súlade s kresťanskou etikou a jej humanistickým zacielením upozornil na existenciu rovnakých (prirodzených) práv ľudí, ktoré sú všeobecne platné pre každého človeka bez ohľadu na jeho vierovyznanie či národnosť. Bol to biskupov jasný nesúhlas s rozniecovaním nenávisťi k iným národnostiam, hlásaním nacionálnej výlučnosti či sekulárnej viery v nadradenosť vlastného národa alebo národnosti, ktorá sa v období autonómie začala prejavovať a naplno presadzovať. Zároveň, v istom časovom predstihu biskup predvídal nástup totality na Slovensku, voči ktorej zaujal jednoznačne odmietavý postoj.

Účasť na Katolíckom kongrese v Prahe (1935) a svetovom eucharistickom kongrese v Budapešti (1938) využil na proklamáciu a apel nastoliť humánnosť a porozumenie medzi ľuďmi. S poukazom na narodenie Ježiša, ako „božieho dieťaťa, ktoré nevyberá medzi ľuďmi, netriedi na I. a II. triedu“, smeroval biskup svoj apel na všetkých, aby pamätali na túto bezhraničnú lásku voči svojim blíznym, aby sa ňou riadili a podľa nej vo svojom živote aj skutočne konali. Z uvedených slov vyplýva Gojdičov nesúhlas s akýmkoľvek rasovým princípom, t. j. separáciou a segregáciou ľudí do akýchkoľvek kategórií „akosti“ na základe farby pleti či príslušnosti k inej (ako árijskej) rase. Okrem toho, biskup Gojdič odmieta akékoľvek prejavy antipatie medzi ľuďmi kvôli ich kultúrno-jazykovým odlišnostiam.²

Na základe vyššie uvedeného možno tvrdiť, že tento vianočný príhovor bol svojím obsahovým zameraním určitým kompasom či svetonázorovo-ideovým konceptom, z ktorého biskup Gojdič vychádzal pri zostavovaní svojho ďalšieho stanoviska, resp. budúcich stanovísk. Tým bol pastiersky list

¹ V uvedenom príhovore konštatoval: „Najväčšie rany zapríčiňuje terajšiemu človeku moderný hriech a moderná neresť: slepý fanatický šovinizmus, ktorý sa vydriapal na trón pravého Boha a stáva sa spolupracovníkom Lucifera, aby mučil ľudí. Táto neresť zakrýva ľuďom oči, aby nezbádali, že sú v prvom rade ľuďmi, ktorí sú bez rozdielu všetci Božími deťmi a práve preto majú rovnaké práva na život. Kto sú tí ľudia, ktorých jednako postihla smutná úloha slzavého údolia, ktorí by mali s láskou a súcitom pozeráť na seba, pomáhať si, potešovať jeden druhého a nie ešte strpčovať trpký osud duší tých, ktorých moderným slovom zväzania do koncentračných táborov tohto sveta trestáme za našu nevernosť, za našu nelojálnosť Pánu Bohu.“ Cit. podľa: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 74, 1939, sign. 12.

² Bližšie pozri: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 74, 1939, sign. 12.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

o rasizme a medzinárodnej situácii č. 400/1939 zo dňa 25. 1. 1939,¹ ktorý vznikol iba dva dni po vytvorení zvláštnej komisie pre riešenie „židovskej otázky“ – tzv. Sidorovho komitétu.

Z časového hľadiska je zrejmé, že biskup Gojdič s vydaním otvoreného stanoviska k židovskej otázke nečakal. Práve naopak, pohotovo zareagoval na situáciu, kedy sa už v tejto otázke začalo zo strany štátnej moci konať a prijímať prvé legislatívne opatrenia. Z prostredia gréckokatolíckej cirkvi sa tak po druhýkrát ozval hlas biskupa, ktorý otvorene odsúdil rasovú diferenciáciu, diskrimináciu jedných na úkor druhých. Z analýzy tohto listu je zrejmé, že sa vo viacerých formuláciách zhoduje či približuje obsahu vianočného príhovoru zo začiatku januára 1939. Naše konštatovanie zároveň korešponduje s názorom cirkevného historika P. Borzu (2006, s. 142), že tento list reprezentoval „varovný hlas“ v čase, „kedy si ešte nikto nevedel predstaviť, ako tragicky celé riešenie židovskej otázky dopadne“. Podľa nášho názoru jedinečnosť pastierskeho listu a znásobená miera kritičnosti vládnucich elít budúceho (Slovenského) štátu – v porovnaní s vianočným príhovorom – spočíva najmä v explicitnom pomenovaní konkrétnych ideológií, ktoré sú s učením cirkvi kontradiktórické, resp. antagonistické. Ide o nekompromisný nesúhlas s ideológiou národného socializmu, ktorá podľa národných a rasových kritérií odmieta myšlienku univerzality ľudských a občianskych práv.

Podobne ako zmienený vianočný príhovor, aj tento list má z obsahového hľadiska charakter univerzálnosti, netýka sa iba veriacich a pokrstených, ale každého človeka. V úvode listu sa biskup Gojdič prihovára kňazom slovami o živote v náročnej dobe, kedy pôsobením jednotlivých ideológií ako nebezpečného bludu dochádza k veľkému nešťastiu, ktorým je selekcia ľudí na základe ich odlišností, či už ide o náboženstvo, národ/národnosť, jazyk, „rasu“ či kultúru, namiesto ich univerzálneho vnímania ako ľudí. Rozdiel, partikulárne je povýšené nad jednotou, človečenstvo stráca svoju váhu. Učenie týchto ideológií považuje za nákazlivé, čím zdôrazňuje ich nebezpečenstvo, rovnako ako v prípade ťažkej a nevyliciteľnej choroby, ktorá prináša smrť.² Po týchto slovách jasne deklaruje základné a neodňateľné práva každého človeka s odvolaním sa na dejiny stvorenia a vykúpenia, ako aj na dejinnú úlohu Krista v univerzálnom chápaní lásky.

¹ Originálny rukopis: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 74, 1939, sign. 9; Strojový (kompletný) prepis textu listu: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 400. Preložený prepis listu uvádzajú zdroje: Dve silné výpovede (Pastiersky list o rasizme a medzinárodnej situácii), 2016, s. 27; Borza, 2016, s. 147 – 149.

² „Všetkým veľadôstojným otcom kňazom! Žijeme v búrlivých časoch nacionalizmu, šovinizmu a rasizmu. Toto nešťastné a nákazlivé učenie, ktoré v človeku vidí predovšetkým Japonca alebo Číňana, a nie človeka, nie svojho blížneho, vyčína ako nový nebezpečný blud na celom svete, zvlášť v Európe, a vyberá si svoje obete.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 400.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

V súlade s katolíckou sociálnou náukou zdôrazňuje dôstojnosť každého človeka. Biskup ďalej apeluje a vyzýva kňazov, aby sa nespreneverili svojmu poslaniu i úlohe ohlasovateľov radostnej zvesti evanjelia a chránili sa akejkol'vek kolaborácie so zhubnou ideológiou nacizmu, ktorá je v ostrom protiklade s kresťanskou náukou tým, že hlása a propaguje vzájomnú nenávisť, resp. intoleranciu medzi ľuďmi a zároveň preukázateľnú nespravodlivosť. Biskup ďalej dôrazne upozornil kňazov, aby ostali nestranní, apolitickí a upustili od fanatickej exponovanosti v prospech akejkol'vek ideológie, „lebo tým by oddialili od seba veriacich ostatných smerov“.¹

Druhá polovica pastierskeho listu sa odkazuje na vianočný príhovor biskupa, nakoľko pripomína atmosféru dvoch kongresov, na ktorých sa osobne zúčastnil. Nemenej dôležitým je aj biskupove upozornenie kňazom, „aby sa chránili akejkol'vek predpojatosti vo svojej národnej a politickej práci“. Biskup Gojdič predvídal, že sa tomuto „nebezpečnému, klzkému terénu“ fakticky nebudú môcť vždy vyhnúť. V takom prípade malo ich konanie vychádzať vždy „podľa učenia sv. Kristovej Cirkvi (...), podľa princípov spravodlivosti a lásky“. Tento apel smeroval s poukazom na fakt, že akákoľvek krivda páchaná na druhých je krivdou sebe samému, a takéto počínanie sa vždy vypomstí. V záverečnom pripomenutí biskup odporúča, aby kňazi „zrevidovali svoje doterajšie konanie“ a nikdy viac nezopakovali svoje chyby z minulosti.²

Odborná i laická verejnosť dnes ťažko môže posúdiť, ako na uvedený list gréckokatolícke duchovenstvo zareagovalo. S istotou však vieme povedať, že sa týmto oficiálnym vyjadrením biskupa Gojdiča jeho kritika totalitných ideológií vôbec neskončila. Nasvedčuje tomu aj ďalší pastiersky list z konca januára 1939, ktorý adresoval kňazom v čase Veľkého pôstu pred veľkonočnými sviatkami.³

V poradí tretím oficiálnym kritickým stanoviskom biskupa Gojdiča voči nacistickej ideológii a perzekúcii Židov bol jeho list z 25. 5. 1942⁴ po

¹ Bližšie pozri: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 400.

² Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 400.

³ V tomto liste sa biskup opätovne odmietavo vymádal nielen voči nacistickej ideológii, ale aj voči ideológii komunizmu. Apeluje v ňom na kňazov, aby sa intenzívnejšie podujali „objasniť mládeži bludy rasizmu, šovinizmu, komunizmu, socializmu a boľševizmu. Odpovedať alebo z novín im prečítať dejiny z ‚boľševického raja‘. [...] Obrátiť ich pozornosť na vážnosť hlasovania vo voľbách, osobitne poslancov, senátorov, ktorým odovzdajú moc nad svojím majetkom, nad svojou rodinou, nad svojím životom, a v istej miere aj nad svojou dušou“. Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 393.

⁴ Originálny list v latinskom jazyku: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 77, 1942, sign. 12. Preklad listu: Dve silné výpovede (List pre chargé d'affaires Giuseppe Burziu), 2016, s. 27; Kamenec, Prečan, Škovránek, 1992, s. 124 – 125.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

začiatku rodinných transportov. Ako je už všeobecne známe, prvý transport 1000 židovských slobodných dievčat a žien smeroval 25. 3. 1942 z Popradu priamo do vyhladzovacieho tábora Osvienčim v Poľsku. Nielen tento, ale aj ostatné transporty sprevádzali mimoriadne brutálne postupy oddielov Hlinkovej gardy a vyvolali vo verejnosti protichodné názory. Na jednej strane boli biskupi Slovenska vystavení kritike za svoju obhajobu Židov, iní rozhorčene poukázali na nezáujem biskupov a kňazov proti takýmto nehumánnym krokom (Brandmüller, 2013, s. 34). Slovenský snem tieto deportácie legitimizoval až dodatočne, prijatím Ústavného zákona č. 68/1942 Sl. z. o vysťahovaní Židov (15. 5. 1942). V druhej dekáde apríla 1942 sa však začalo s tzv. rodinnými transportmi. V Šarišsko-zemplínskej župe tieto transporty prebiehali v dňoch 4. – 23. 5. 1942 a sprevádzali ich rovnako nehumánne a brutálne postupy gardistov voči Židom. Práve vtedy sa proti deportáciám otvorene vyjadril aj samotný biskup Gojdič. Urobil tak najprv svojím intervenčným listom na prezidenta J. Tisa cez seniora episkopátu (banskobystrického biskupa M. Blahu) z 20. 5. 1942, ktorý bol reakciou na urgentnú žiadosť pokrstených Židov o záchranu pred deportáciami.¹ Následne na to zaslal na Apoštolskú nunciatúru do Vatikánu – cez vatikánskeho chargé d'affaires G. Burzia – list z 25. 5. 1942. Týmto listom sledoval zámer, aby Sv. stolica vyvíjala nátlak na prezidenta J. Tisa k zastaveniu deportácií. Zmienovaný list však G. Burzio odoslal do Vatikánu oneskorene – až 7. 3. 1943.

V prvej časti tohto historicky dôležitého listu (dokumentu) biskup Gojdič vyjadril veľké poľutovanie nad krutým, viac ako nehumánnym správaním oddielov takzvanej (mienené z kresťanského pohľadu) Hlinkovej gardy voči Židom a prirovnal ich praktiky k činom, ktoré páchala komunisticko-boľševická ideológia v Rusku, Španielsku či Mexiku. Biskup tieto postupy považoval za barbarstvá a vyjadril poľutovanie nad tým, že sa tak deje práve na katolíckom Slovensku, kde prezidentom je katolícky kňaz a najsilnejšia politická sila – HSL'S – je pomenovaná po jej zakladateľovi, pre mnohých „otcovi“ slovenskej štátnosti, Andrejovi Hlinkovi. Gojdič pokorne žiadal Sv. stolicu, aby svojou autoritou intervenovala u prezidenta, nech sa postaví za zastavenie deportácií. Žiadal, aby boli napáchané krivdy podľa možnosti napravené a aby nedošlo k deportáciám už pokrstených Židov, bez ohľadu na dátum krstu, rovnako tak ani katechumenov, teda čakateľov na krst. Pre presvedčených Židov – nekonvertitov žiadal, aby voči nim neboli páchané žiadne ukrutnosti, ktoré sa protivia kresťanskému duchu.

V druhej časti listu už biskup Gojdič rétoriku „pritvrdil“, keď od Vatikánu žiadal vyvíjať ultimatívny tlak na prezidenta. V prípade, že by vyššie spomenuté požiadavky nebolo možné splniť, mala Sv. stolica vyzvať

¹ Bližšie pozri: AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 77, 1942, sign. 12.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

prezidenta, nech sa zriekne svojho svetského úradu (funkcie) a vráti sa do pastorácie ako katolícky kňaz. Gojdič v tejto požiadavke konal rovnako realisticky a prezieravo ako duchovný pastier i verejný činiteľ v jednej osobe, aby hanba a bezprecedentné vedomie viny za deportácie v budúcnosti nebola prisudzovaná pápežovi, prípadne celej katolíckej cirkvi: „Nech ódium z uskutočňovania ‚židovského kódexu‘ nepadne na hlavu katolíckeho kléru či na celú Katolícku cirkev.“ Na druhej strane, realisticky vnímal hrozbu „tukovsko-machovsky“ naladených radikálov, ktorí by svojou mocou mohli situáciu zhoršiť nielen voči Židom, ale aj voči samotnej cirkvi. V takom prípade mal byť prezident prinútený „vrátiť sa do svetského stavu, a tým by sa dokázalo, že cirkev rozhodne nesúhlasí“ s nehumánnym zaobchádzaním slovenskej vlády so Židmi.¹

Možno súhlasne poznamenať, že v uvedenom liste opätovne zo strany biskupa Gojdiča zaznel univerzálny pohľad na obranu života a ľudskej dôstojnosti, človeka a človečenstva ako takého, lebo neobhajoval iba pokrstených Židov (konvertitov), ale bránil pred nehumánnymi postupmi štátnej moci aj nepokrstených Židov – t. j. celú židovskú komunitu bez ohľadu na konfesiónalnú príslušnosť či svetonázorovú zaradenosť. Týmto listom sa opätovne prejavil „ako človek s nesmiernym zmyslom pre základné ľudské práva každého človeka bez rozdielu“ (Borza, 2016, s. 145).

Skutočnosť, že Gojdičova kritika totalitárnych praktík režimu Slovenskej republiky nezostala zafixovaná iba v spomenutej „triáde“ listov, dokladuje aj jeho ďalší list z 3. 5. 1943 v súvislosti s deportáciou všetkých Židov z územia Slovenska do koncentračných táborov.² Tento, dnes už historický dokument, dopĺňa sériu Gojdičových reakcií na nehumánne a nemorálne postupy režimu Slovenskej republiky voči židovskému obyvateľstvu. Je preukazom biskupovej nekompromisnej a otvorenej kritiky slovenskej vlády, štátnych orgánov a prezidenta J. Tisa, ktorý na seba prevzal nielen plnú politickú zodpovednosť za deportácie, ale ako katolícky kňaz aj duplicitnú – morálnu zodpovednosť. Nemožno opomenúť, že v prípade prezidenta išlo o niekdajšieho profesora morálnej a pastorálnej teológie. Išlo tak o zodpovednosť voči slovenskému národu, jeho štátu, ako aj voči Katolíckej cirkvi. Ak by sme sa v tejto súvislosti „rozpamätali“ na K. Jaspersa a jeho *Otázku viny*, potom J. Tiso bol aktérom i nositeľom štyroch vín – morálnej, politickej, metafyzickej i kriminálnej (Jaspers, 2006, s. 25 – 27).

Obsah listu a štýl reči biskupa preukazuje, že situáciu vnímal nanajvýš zodpovedne a s vedomím eschatologického rozmeru veci. List bol adresovaný nitrianskemu biskupovi K. Kmeťkovi, ktorý oboznámil

¹ AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 77, 1942, sign. 12.

² AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598 (List biskupa P. Gojdiča pre nitrianskeho biskupa P. Kmeťka. č. 19 – 3.prez. k č. 403/XII/1943 z 3. 5. 1943 – Deportovanie židov).

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

episkopát Slovenska s vyhýbavou, abstraktnou, neurčitou, ba až neadresnou odpoveďou J. Tisa biskupom. Tí kolektívne od prezidenta žiadali, aby zabránil hromadným deportáciám Židov (aj pokrstených) v apríli 1943. Už v úvode listu zaujíma Gojdič stanovisko, aby boli všetci pokrstení Židia vyňatí z deportácií a aby ich vláda ponechala nažive. Za pozornosť stojí, že sa Gojdič – aj napriek reálnemu pohľadu na súvislosti a okolnosti krstu Židov či ich ďalšieho praktizovania viery, teda perspektíve ich kresťanskej zbožnosti – vyjadruje pozitívne v prospech všetkých pokrstených Židov a zastáva sa ich ako horlivých kresťanov.¹

Následne menuje a kritizuje štátne orgány i vládnu ľudácku stranu, pričom nepriamo (v skrytosti) poukazuje práve na záchranu Židov formou ich krstu kresťanskými kňazmi. Všetkým mocenským subjektom vyčíta a odporúča, aby namiesto svojho špehovania, upodozrievania a perzekúcií kňazov boli nápomocní cirkvi a kňazom pri kresťanskej konverzii Židov.² Po tejto kritike odmieta označovať Židov konvertitov symbolom Dávidovej hviezdy; považuje to za útok na dôstojnosť a česť ľudí a za zbytočnú „teatrálnosť“ štátnej moci, čo nemá žiadny praktický význam pri budovaní blahobytu štátu. Uvedené praktiky, súc vedomý si brutálneho vyčinenia gardistov v Prešove počas prvých, ako aj rodinných transportov, vrátane fanatického antisemitského zánietenia šarišsko-zemplínskeho župana A. Dudáša, Gojdič považuje za prejav teroru a násillia zo strany štátnej moci a jej orgánov.³

Po týchto riadkoch nasleduje Gojdičova kritika nehumánneho a zločineckého konania politických elít Slovenska, ktorých zaobchádzanie so Židmi porovnáva so správaním sa ostatných štátov so sekulárne orientovanými ústavnými činiteľmi. Ide o bezprecedentné krvičné ťaženie voči bezbranným ľuďom. Takéto konanie považuje za vraždu a brutalitu, ktorá vrhá na celú katolícku cirkev zlé svetlo. Po tejto rekapitulácii „ódia“ (z listu v roku 1942) biskup navrhuje, aby zo strany prezidenta J. Tisa došlo

¹ „Vaša Excelencia! Na Váš ctený dopis č. 403/XII/1943 v židovskej otázke osmeľujem sa svoje stanovisko sklincovať v tom, žeby židov, ktorí boli riadne pripravení k sv. krstu, o dobrej vóli ktorých sme sa presvedčili a ktorí svojím praktickým každodenným životom dávajú pevné znaky, že chcú sa stať dobrými kresťanmi katolíkmi, aby títo neboli deportovaní zo Slovenska, ale bola im daná aspoň minimálna možnosť existencie.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598.

² „Aby úrady (administratívne, HSES, HG) nepozerali krivým okom na tých kňazov, ktorí zvláštnym spôsobom zaoberajú sa s takými neofitami židmi, ale naopak boli nápomocné cirkvi a kňazom, aby bolo možno ich duchovne čím intenzívnejšie prepracovať.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598.

³ „Označenie židov-kresťanov žltými hviezdami je veľmi urážlivé, boliace, ponížujúce, nemá to žiadneho praktického významu pre dobro štátu, vidí sa výlučne len sekaturou, čo od kresťanskej vlády by svet neočakával.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

k náprave konania a opätovne poukazuje na neblahé následky, ktoré z toho vyplývajú pre katolícku cirkev.¹

V závere listu biskup Gojdič odkazuje všetkým zodpovedným za tento tragický stav platnosť dvoch prikázaní mojžišovského Desatora – Nezabiješ, Nepokradneš. Osobám zodpovedným za deportácie Židov odkazuje pápežove slová: „Nech zvíťazí spravodlivosť, aj keby mal (pri tom) zhynúť celý svet“. Dodáva, že politika „menšieho zla“, ktorá stojí na machiavellistickom princípe „účel svätí prostriedky“, je aj naďalej odsúdeniahodná.² Nahľadáva jeden z ústredných princípov sociálneho učenia katolíckej cirkvi, a to dôstojnosť ľudskej osoby, od ktorého sa odvíja princíp solidarity, subsidiarity a hlavne princíp spoločného dobra.

Dnes, keď sa Európou šíri volanie po „silnej ruke“ štátu, po silnom vodcovi, prípadne strane, keď opätovne narastá populizmus v rétorike politikov a extrémistické prejavy či názory jednotlivcov i hnutí možno nájsť v takmer každej diskusii či komentároch, vynára sa otázka, či je európska, obzvlášť slovenská societa, dostatočne poučená históriou a či sme predsa len niečo nezanedbali. Americký historik T. Snyder tento odkaz pregnantne sformuloval vo svojej práci s názvom *O tyranii* (2017, s. 9 – 10): „História sa neopakuje, ale ponúka ponaučenia“ (...). „História môže rozširovať poznanie a môže varovať“. Aj preto by nemala byť súčasná politologická (i politická) diskusia o nedemokratických režimoch a totalitných praktikách odtrhnutá od historickej skúsenosti, vrátane zodpovedného prístupu k jej vecnému, historickou vedou poučenému hodnoteniu. Nemala by zotrvať v podobe akéhosi klišé, fráz, hodnotovo vyprázdnených poučiek, ale zodpovedne, so znalosťou veci reflektovať minulosť, vrátane riešenia tých sociálnych a civilizačných problémov, na ktorých sa priživujú lživodcovia vyvolávajúci a velebiaci zlých duchov minulosti. Ak by sme predsa len hľadali autenticky ľudské svedectvá z histórie, povedané pateticky hrdinov,

¹ „V celej židovskej otázke ale najkrikľavejšie je to, že ani v Nemecku, ani v Taliansku, ani v Maďarsku – ktoré štáty nemôžu sa pochváliť s katolíckou vládou, omnoho humannejšie zaobchádzajú so židmi, ako u nás, kde nielen vláda skoro v 100 %-ách je katolícka, ale aj prezident je nielen katolíkom, ale dokonca katolíckym kňazom, ktorý predsa len je za všetky vraždy a brutality v súvislosti deportovania židov zodpovedný – a ktorá zodpovednosť na každý pád vrhá svoj tieň aj všeobecne na katolícku cirkev, veď v tom prípade sotva sa dá oddeliť prezident od katolíckeho kňaza. Naša najúctyhnejšia žiadosť a najskromnejší návrh bol by ten, aby na Slovensku pod prezidentstvom katolíckeho kňaza nezaobchádzali so židmi horšie, ako zaobchádzajú v tých štátoch, v ktorých vodcami nielenže nie sú katolícki kňazi, ale vôbec nie sú katolíkmami, lebo to veľmi škodí katolíckej cirkvi, a na každý pád skôr alebo neskôr veľmi sa to pomstí.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598.

² „Zákony božie V. a VII. i teraz sú v platnosti a to ohľadom každého človeka, nie menej platia slová veľkého Pápeža ‚pereat mundus, fiat iustitia‘ a princíp, že ‚finia sanctificat media‘ i teraz je odsúdený.“ Cit. podľa: AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

potom máme dosť pozitívnych príkladov. Nemusíme pritom podliehať falošnej mytológii pseudohrdinov či kvázi otcov národa, štátu, štátnosti. Tým autentickým hrdinom nepochybne bol, resp. je aj biskup „v blahej pamäti“ Peter Pavol Gojdič.

Občianska spoločnosť na Slovensku po roku 1989 je aj napriek pomerne krátkej skúsenosti s demokraciou dostatočne skúsená na to – ako sa nádejame –, aby vzdorovala akejkoľvek forme totality. Tendencia v lepšie smerovanie krajiny platí aj napriek faktu, že sa nanovo etablujú pseudo-nacionálne a kvázi-demokratické politické strany, ktoré s ľahkovážnym, ba až pokryteckým odvolávaním sa na kresťanstvo či národné dedičstvo, predsa len svojimi programovými vyhláseniami odporujú základnej podstate demokracie, ktorou je sloboda. V tejto súvislosti žiada sa pripomenúť slová S. Ruppelldtovej: „Keď sa v spoločnosti chýli k totalite, do popredia sa dostáva zväčša diktát jednoduchých riešení. Humanizmus sa stáva synonymom slabosti či zlyhania. Osobnosti, ktoré ho za každých okolností zastávali, si nedokáže „prisvojiť“ nikto; vždy poukazujú na trápnosť jednoznačnosti.“¹ Význam týchto slov docenia a pochopia najmä tí, ktorí takéto osobnosti poznajú, dokážu sa u nich poučiť a inšpirovať.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BORZA, P. 2006. *Dejiny Gréckokatolíckej cirkvi na Slovensku v období II. svetovej vojny (1939 – 1945)*. Prešov: PETRA, n. o., 222 s. ISBN 80-89007-80-5.

BORZA, P. 2014. Gréckokatolícka cirkev v roku 1944. In: SYRNÝ, M. a kol. *Slovenské národné povstanie*. Banská Bystrica: Múzeum SNP, 2014, s. 526 – 541. ISBN 978-80-89514-30-4.

BORZA, P. 2016. Listy biskupa Pavla Petra Gojdiča z roku 1939 a 1942 ako znak jeho priazne perzekvovanému židovskému obyvateľstvu na Slovensku. In: TIRPÁK, P. a P. BORZA (eds.): *Znak, symbol a rituál v dokumentoch a listinách: zborník vedeckých (nekonferenčných) štúdií*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, s. 139 – 151. ISBN 978-80-555-1594-6.

BORZA, P. 2016. Listy biskupa Pavla Petra Gojdiča z roku 1939 a 1942 ako znak jeho priazne perzekvovanému židovskému obyvateľstvu na Slovensku. In: TIRPÁK, P. – BORZA, P. (eds.). *Znak, symbol a rituál v*

¹ RUPPELDOVÁ, S. 2016. Fedor Ruppeldt: Vždy proti totalite [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<https://zurnal.pravda.sk/portret/clanok/395956-fedor-ruppeldt-vzdy-proti-totalite/>>.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

dokumentoch a listinách: zborník vedeckých (nekonferenčných) štúdií.
Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, s. 139 – 151. ISBN 978-80-555-1594-6.

BRANDMÜLLER, W. 2013. *Šoa na Slovensku a Katolícka cirkev.*
Bratislava: Libri Historiae, o. z., 2013, 200 s. ISBN 978-80-89348-10-7.

CORANIČ, J. 2013. *Dejiny Gréckokatolíckej cirkvi na Slovensku v rokoch 1918 – 1939.* Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, 2013, 415 s. ISBN 978-80-555-132-3.

Dve silné výpovede (Pastiersky list o rasizme a medzinárodnej situácii. List pre chargé d'affaires Giuseppe Burziu). In: *Týždeň*. Roč. XIII, č. 13, 2016, s. 26 – 27. ISSN 1336-5932.

Encyklika pápeža Pia XI. – Mit brennender Sorge (S úzkostlivou starosťou – O postavení katolíckej Cirkvi v Nemecku) [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<https://m.kbs.sk/obsah/sekcia/h/dokumenty-a-vyhlasenia/p/dokumenty-papezov/c/mit-brennender-sorge>>.

JASPERS, K. 2006. *Otázka viny: Príspevek k nemecké otázce.* Praha: Academia, 2006, 143 s. ISBN 80-200-1455-1.

KAMENEC, I. – PREČAN, V. – ŠKOVŘÁNEK, S. 1992. *Vatikán a Slovenská republika (1939 – 1945). Dokumenty.* Bratislava: Slovak Academic Press, 1992, 228 s. ISBN 80-85665-00-X.

POTAŠ, M. 1999. *Dar lásky: spomienky na biskupa Pavla Gojdiča, OSBM.* Prešov: USPO Peter Smolík, 1999, 380 s. ISBN 80-88717-36-1.

Príhovor Pavla Petra Gojdiča na gréckokatolícke Vianoce v roku 1938 (zvukový záznam). In: *Archív RTVS*. Dĺžka nahrávky: 6 min. 30 sek. [CD-ROM].

RUPPELDOVÁ, S. 2016. Fedor Ruppeldt: Vždy proti totalite [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <<https://zurnal.pravda.sk/portret/clanok/395956-fedor-ruppeldt-vzdy-proti-totalite/>>.

SNYDER, T. 2017. *O tyranii.* Bratislava: Premedia, 2017, 104 s. ISBN 978-80-8159-465-6.

SZÉKELY, G. 2015. Postoj gréckokatolíckej cirkvi k utečencom a evakantom v období vojnových rokov 1944 – 1945. In: DUDINSKÁ,

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

I. – CIRNER, M. – SZÉKELY, G. (eds.). *Vybrané spoločensko-politické problémy migrácie vo svete a na Slovensku*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity, 2015, s. 49 – 84. ISBN 978-80-555-1538-0.

ŠTURÁK, P. 2013. Pavol Peter Gojdič OSBM – prešovský gréckokatolícky biskup (1926 – 1960). Prešov: Prešovská univerzita – GTF, 2013, 128 s. ISBN 978-80-555-0903-7.

Všetci šírmie posolstvo lásky [online]. [cit. 13/12/2017]. Dostupné na internete: <http://www.gojdic.wbl.sk/Vsetci-sirme-posolstvo-lasky.html>.

Archív gréckokatolíckeho arcibiskupstva Prešov (AGAP)

AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 72, 1937, sign. 31
AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 74, 1939, sign. 12
AGAP – Prezidiálne spisy, Inv. č. 77, 1942, sign. 12
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 447, 1931, sign. 3956
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 448, 1932, sign. 670
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 451, 1935, sign. 472
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 451, 1935, sign. 1682
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 452, 1936, sign. 4406
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 452, 1936, sign. 4668
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 453, 1937, sign. 1000
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 454, 1938, sign. 2557
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 454, 1938, sign. 2657
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 455, 1939, sign. 393
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 456, 1940, sign. 3500
AGAP – Bežná agenda, Inv. č. 459, 1943, sign. 598

VYBRANÉ ASPEKTY SPOLUPRÁCE OBCÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Veronika Šafárová¹

Abstract

Inter-communal cooperation can currently be seen as a natural part of the functioning of most Slovak municipalities. Collaboration and partnership between municipalities becomes an essential prerequisite for development and determines the life quality of their inhabitants as well. The contribution is focused on the possibilities of municipalities cooperation in the conditions of the Slovak Republic with an emphasis on microregions as one of the possible forms of inter-communal cooperation. Attention is also put on functional city regions as innovative concept based on cooperation between the city and the municipalities which belong to its hinterland (catchment area).

Kľúčové slová: *spolupráca obcí, sídelná štruktúra, mikroregión, funkčný mestský región*

Význam spolupráce obcí v súvislosti so sídelnou štruktúrou v podmienkach Slovenskej republiky

Interkomunálnu kooperáciu možno v súčasnosti vnímať ako prirodzenú súčasť fungovania väčšiny slovenských obcí. Spolupráca a partnerstvo medzi obcami sa stáva nevyhnutným predpokladom rozvoja a zároveň determinantom kvality života obyvateľov najmä v súvislosti s decentralizáciou kompetencií v rokoch 2002-2004, kedy bol na obce delegovaný aj výkon úloh, za ktoré zodpovedá štát (napr. starostlivosť o životné prostredie, cestná doprava a pozemné komunikácie, odpadové hospodárstvo a podobne.), čím sa význam vzájomnej spolupráce medzi obcami ešte viac prehĺbil. S veľkým rozsahom úloh, ktoré obce vykonávajú v rámci originálnych aj prenesených kompetencií, sa jednotlivé obce vysporiadávajú odlišne, čo je závislé najmä od ich veľkosti, ekonomickej sily, ako aj manažérskych zručností ich volených predstaviteľov, respektíve výkonných pracovníkov obecných úradov. Na zvýšenie potreby kooperácie vplýva aj charakter sídelnej štruktúry v podmienkach Slovenskej republiky, ktorá sa vyznačuje vysokým stupňom fragmentácie a zároveň veľkým počtom malých obcí. Najmä v malých obciach do 1000 obyvateľov možno identifikovať problémy so zabezpečením všetkých kompetencií v požadovanej kvalite, čo sa následne môže premietnuť na sťaženej

¹ Mgr. Veronika Šafárová, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 041 32 Košice, email: veronika.safarova@student.upjs.sk

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

dostupnosti obyvateľov ku niektorým službám. (Belajová – Gecíková – Papcunová, 2014; Nižňanský – Hamalová, 2013).

V súčasnosti je celkovo v Slovenskej republike evidovaných 2933 obcí (vrátane mestských častí), pričom štruktúru osídlenia znázorňuje tabuľka č. 1 (údaje k 31. decembru 2016):

Tabuľka 1: Veľkostné skupiny obcí podľa počtu obyvateľov a ich percentuálne zastúpenie

Obce podľa veľkostných skupín	Počet obcí		Počet obyvateľov	
	spolu	%	spolu	%
spolu za SR	2 933	100	5 427 917	100
do 99 obyv.	138	4,71	9 124	0,17
100 - 199 obyv.	259	8,83	39 888	0,73
200 - 499 obyv.	733	24,99	253 256	4,67
500 - 999 obyv.	765	26,08	544 637	10,03
1 000 - 1 999 obyv.	572	19,50	807 307	14,87
2 000 - 4 999 obyv.	289	9,85	844 481	15,56
5 000 - 9 999 obyv.	62	2,11	417 849	7,70
10 000 - 19 999 obyv.	33	1,13	465 166	8,57
20 000 - 49 999 obyv.	29	0,99	833 692	15,36
50 000 - 99 999 obyv.	8	0,27	554 879	10,22
nad 100 000 obyv.	2	0,07	665 064	12,25

Zdroj: vlastné spracovanie a výpočty podľa údajov Štatistického úradu (2017)

Na základe informácií v tabuľke č. 1. o veľkostných skupinách obcí z hľadiska ich počtu obyvateľov je zarážajúca najmä skutočnosť, že až 138 obcí na Slovensku má menej ako 99 obyvateľov a 397 obcí má menej ako 199 obyvateľov. Aktuálny stav slovenských obcí taktiež ukazuje, že až 84% obcí (2 467) má menej ako 1 999 obyvateľov, pričom v takejto veľkostnej kategórii obcí žije až 30% obyvateľstva Slovenskej republiky.

Ako vyplýva z analýzy Inštitútu finančnej politiky, práve vysoké zastúpenie malých obcí spôsobuje, že:

- Slovensko má viac ako 3,5-násobne vyšší podiel starostov a vyše dvojnásobný počet poslancov obecných zastupiteľstiev na 100 000 obyvateľov, než je priemer Európskej únie;
- priemerný počet obyvateľov v slovenských obciach je trikrát menší ako je priemer v rámci krajín Európskej únie a päťkrát menší ako v krajinách OECD;
- krajiny podobné Slovensku nielen rozlohou, ale aj počtom obyvateľov majú samosprávne jednotky až 26-násobne väčšie;

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

- obce, ktoré majú menej ako 250 obyvateľov, vynakladajú až polovicu všetkých svojich výdavkov iba na administratívny výkon správy (hlavne platy a odmeny starostov a poslancov), pričom počet takýchto obcí stúpa (Palúš, 2017).

Možno teda konštatovať, že samospráva v podmienkach Slovenskej republiky je veľmi rozdrobená a roztrieštená, čo so sebou nesie značné ťažkosti ako je poskytovanie služieb v nedostatočnej miere (resp. niektoré služby malé obce nedokážu poskytovať vôbec), či obmedzenú možnosť získavania prostriedkov z fondov Európskej únie.

Početnosť malých obcí tak nespôsobuje len ekonomické problémy, ale vyvoláva aj problémy s uplatňovaním demokracie a samotného výkonu samosprávy (napr. nedostatok či úplne absentovanie kandidátov na funkciu starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva), ako aj ťažkosti so zabezpečením adekvátnej životnej úrovne ich obyvateľov (nedostatok pracovných príležitostí, komplikácie s poskytovaním zdravotnej a sociálnej starostlivosti, absencia kultúrnych možností a pod.) (Kukliš – Virová, 2012).

Práve uvedené skutočnosti poukazujú na potrebu vyššej miery medziobecnej spolupráce, ktorá môže predstavovať jedno z riešení daného problému. Výhodou spolupráce obcí je najmä skutočnosť, že na rozdiel od iných prístupov k eliminovaniu naznačených problémov (napr. prostredníctvom zlučovania obcí), medziobecná spolupráca nenaruša samostatnosť (autonómnosť) kooperujúcich obcí a preto ju možno považovať za perspektívne riešenie problematickej sídelnej štruktúry v podmienkach SR.

Právo obcí združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky (čl. 66 ods. 1), pričom účelom tohto ústavného práva je vzájomná kooperácia, výmena skúseností a spoločné zabezpečovanie niektorých úloh tvoriacich obsah miestnej samosprávy, ako aj vytvorenie platformy pre spoločnú obhajobu záujmov miestnej samosprávy (Palúš – Jesenko – Krunková, 2010). Na základe zákona o obecnom zriadení (č. 369/1900 Zb. v znení neskorších predpisov), ktorý bližšie upravuje medziobecnú spoluprácu v podmienkach Slovenskej republiky, môžu obce spolupracovať:

- *na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy, činnosti,*
- *na základe zmluvy o zriadení združenia obcí,* (predovšetkým oblasť sociálnych vecí, starostlivosť o životné prostredie, oblasť školstva, kultúry a miestny cestovný ruch),
- *zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona* (napr. Obchodný zákonník, zákon o neziskových organizáciách).

Kardinálnymi princípmi, na základe ktorých je medziobecná spolupráca definovaná v slovenskej legislatíve je princíp dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obce. Dôležitou však je aj skutočnosť, že zainteresované obce majú v rámci tejto kooperácie rovnocenné postavenie, a to bez ohľadu na ich veľkosť.

Podľa nášho názoru však je potrebné zdôrazniť, že legislatíva neobsahuje ustanovenia prikazujúce spoluprácu obcí s cieľom kvalitnejšieho a efektívnejšieho zabezpečovania úloh (Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014), a tak sa do popredia dostáva fakt, že medziobecná spolupráca predstavuje v podmienkach Slovenskej republiky právo, resp. možnosť jednotlivých obcí kooperovať, nie však ich povinnosť. Čo sa týka ostatných európskych krajín, medziobecná spolupráca je vo väčšine z nich taktiež budovaná na dobrovoľnej báze; avšak existujú aj prípady, kedy sa na základe zákona vyžaduje povinná spolupráca – napr. v Nemecku, Rakúsku, Francúzsku, Dánsku, Taliansku, Holandsku, Nórsku, Španielsku a vo Veľkej Británii (Kukliš – Virová, 2012).

Mikroregióny ako jedna z foriem medziobecnej spolupráce

Jednou z využívaných foriem interkomunálnej kooperácie vznikajúcej na dobrovoľnej báze sú v podmienkach Slovenskej republiky mikroregióny, resp. mikroregionálne združenia obcí.

V slovenskom právnom poriadku však legálna definícia pojmu mikroregionálne združenie obcí neexistuje, napriek tomu, že je tento pojem pomerne frekventovaný a jeho vymedzením sa zaoberajú viacerí autori.

Podľa Kramárekovej – Dubcovej – Kasanickej (2009) predstavujú mikroregióny zoskupenia obcí založené na vzájomnej dohode a spoločnom ciele dosiahnuť prosperitu a kvalitu.

Mikroregióny možno vymedziť aj ako dobrovoľné sídelno-priestorové zoskupenia obcí, ktoré sú prepojené historickými, ekonomickými a inými väzbami a ktoré sa združujú do kooperačných celkov kvôli spoločnému zabezpečeniu určitých funkcií, či potrieb. Sídelno-priestorové zoskupovanie obcí je dominantným znakom, aj keď to nevylučuje, že členmi takéhoto združenia nemôžu byť aj iné subjekty, ktoré nie sú nositeľmi sídelno-správnych funkcií. Ako ďalej uvádza Falťan (2006), problematika mikroregiónov si zaslúži pozornosť jednak vo verejno-správnej rovine, ako nový fenomén samospravovania problémov vystupujúcich na lokálnej úrovni, ale aj v rovine analytickej, ktorá by smerovala k poznaniu tohto fenoménu.

Podstata fungovania vzniknutého mikroregiónu spočíva v tom, že zoskupené obce delegujú na daný novovzniknutý celok istú časť

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

kompetencií, a to prostredníctvom schvaľovacieho procesu obecných zastupiteľstiev. Kľúčovou úlohou mikroregionálnych združení je prostredníctvom vlastných rozhodovacích kompetencií a pôsobností realizovať výkonné a koncepcné činnosti v oblasti miestneho rozvoja a riešení plošných regionálnych problémov (Nižňanský, 2005; Brix – Kukoľová, 2017).

Najvýraznejším problémom v súvislosti s fungovaním mikroregionálnych združení je podľa Šebeovej a Šeba (2009) otázka ich aktivity. Na jednej strane teda existujú mikroregiony, ktoré sú z hľadiska vykonávaných aktivít a napĺňania vlastných cieľov veľmi úspešné. Na druhej strane však niektoré z nich existujú iba oficiálne a dlhodobo nevykazujú takmer žiadnu aktivitu. Ide najmä o mikroregiony, ktorých členské obce sú často súčasťou iných aktívnejších mikroregionov a ich zánik nebol oficiálne oznámený príslušnej inštitúcii. Mnohé obce sú takto súčasťou aj viacerých, v niektorých prípadoch aj nefungujúcich mikroregionálnych združení obcí.

Funkčné mestské regióny ako forma spolupráce medzi mestom a jeho okolím

V súvislosti s postavením miest, ktoré sú v súčasnosti chápané ako „motor rozvoja územia“ sa do popredia dostávajú koncepcie zdôrazňujúce potrebu prehlbovania spolupráce miest a ich okolia.

Nakoľko sú z hľadiska legislatívneho vymedzenia aj mestá vlastne obcami, ktoré získali štatút mesta, v tejto súvislosti sa zameriame aj na tzv. *funkčné mestské regióny* ako príklad inovatívnej koncepcie založenej na skúmaní vzťahov a kooperácie medzi mestom a okolitými obcami v jeho zázemí.

V súvislosti s požiadavkami funkčnosti a funkciami, ktoré plnia mestá ako kľúčové sídelné jednotky vo vzťahu k obciam, ktoré ich obklopujú, možno teda hovoriť o špecifickej kategórii regiónov, a to *funkčných mestských regiónoch*. Podľa Bezáka (2014) je možné tento typ regiónov vymedziť na základe interakcií medzi mestom a jeho okolím, pričom mesto tvorí jadro regiónu a je spojené so svojim obvodom (zázemím) sieťou väzieb rôzneho druhu, ktorých intenzita klesá s rastúcou vzdialenosťou od jadra.

Funkčným rozdelením územia a definovaním funkčného mestského regiónu sa zaoberá aj OECD, ktoré ho vymedzuje ako územnú jednotku vyplývajúcu z organizácie hospodárskych a sociálnych vzťahov, pričom najtypickejším hľadiskom pri jeho definovaní je trh práce a dochádzka za zamestnaním a službami. Podľa štúdie OECD z roku 2002, by práve funkčné mestské regióny založené na dochádzkach za zamestnaním mohli byť vhodným doplnkom ku existujúcim administratívnym regiónom a zároveň by mohli uľahčiť pochopenie regionálnej dynamiky. V krajinách, kde sú

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

takéto funkčné jednotky vymedzené a kde sú pre túto úroveň k dispozícii štatistické údaje, je jednoduchšie identifikovať a riešiť osobité problémy, ako aj vykonávať rôzne ekonomické, demografické, či sociálne analýzy.

Čo sa týka spolupráce miest a obcí v rámci funkčného mestského regiónu, podľa Nižňanského a Ručinskej (2015), je možné identifikovať viaceré oblasti v ktorých môžu obce (a následne aj verejný a súkromný sektor) spolupracovať a tým podporiť rast územia ako celku:

- *podpora hospodárstva* (napr. spolupráca v odvetviach, umiestňovanie podnikov, využitie endogénneho potenciálu územia),
- *vedomostná spoločnosť* (napr. rozvoj IKT technológií, internetové portály a ďalšie opatrenia na zdieľanie vedomostí),
- *spoločné verejné politiky v rozsahu kompetencií obcí* (napr. sociálne služby, regionálne školstvo),
- *udržateľnosť dopravy* (napr. vytvorenie spoločného dopravného konceptu, spoločná cenová politika),
- *vytvorenie a udržanie vysokej kvality života a životného prostredia* (napr. zelené plochy, opatrovanie, zariadenia voľného času, kultúra, odpadové hospodárstvo, protipovodňové opatrenia),
- *udržateľný rozvoj osídlenia* (napr. spoločný postup pri využívaní územia, transparentnosť a koordinácia miestnych a regionálnych rozvojových plánov, využívanie pôdy),
- *spoločný marketing* (budovanie identity a spolupatričnosti k mestskému regiónu, pozície regiónu v národnej a medzinárodnej konkurencii).

ZÁVER

Posilňovanie spolupráce a samotný princíp partnerstva sa stal jedným zo základných princípov pri realizácii rozvojových politík, či už na úrovni EÚ, ako aj regionálnej a miestnej úrovni. Častú formu partnerskej spolupráce predstavujú vidiecke partnerstvá, ktoré možno chápať ako formalizovanú spoluprácu viacerých obcí- mikroregióny, vytvárané predovšetkým s cieľom realizácie investične náročných rozvojových projektov, ako aj s cieľom získania finančných prostriedkov zo zdrojov EÚ (Belajová – Gecíková – Papcunová, 2014). Funkčné mestské regióny, však na strane druhej, predstavujú inovatívnu koncepciu založenú na spolupráci a partnerstve medzi mestom a okolitými obcami v jeho zázemí. Je potrebné zdôrazniť, že v prípade „mestského regiónu“ nedominuje centrálné mesto okolitým obciam, ale vo viacerých oblastiach, ktoré sú považované za dôležité pre rozvoj, konajú mesto a obce spoločne a realizujú spoločné aktivity.

V podmienkach roztrieštenej sídelnej štruktúry a veľkého počtu malých obcí na Slovensku sa spolupráca stáva nevyhnutnosťou vzhľadom na efektívne

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

poskytovanie služieb. Pravdou však je, že ak sa už obce rozhodnú spolupracovať, väčšinou sa združujú účelovo, predovšetkým v prípade možnosti získania dodatočných finančných prostriedkov, či už zo štátneho rozpočtu alebo eurofondov, pričom výsledkom takého prístupu sú *ad hoc* kreované územné zoskupenia (Nižňanský – Ručinská, 2015).

Stotožňujeme sa s názorom a závermi prezentovanými v materiáli Komunálna reforma (2004), že spolupráca obcí je komplikovaná, má organizačné a politické náklady. Skúsenosti z väčšiny štátov však naznačujú, že takmer nikdy sa nerealizuje spontánne a automaticky. Kdekoľvek sa nájdú príklady fungujúcej spolupráce, takmer vždy sú stimulované a podporované centrálnymi vládami (Francúzsko, Maďarsko). Viacerí experti preto tvrdia, že spolupráca obcí by mala byť povinná, ak obce nebudú kooperovať dobrovoľne (Kukliš – Virová, 2012).

Spolupráca obcí a miest prináša jednoznačné benefity pre participujúce subjekty a možno ju považovať za významný faktor rozvoja územia. Dôležitosť vzájomnej kooperácie môže spočívať v prekonávaní negatív plynúcich z veľkosti obce alebo mesta, poprípade z ich nevýhodnej geografickej polohy (napr. prihraničné a periférne oblasti).

Význam dobrovoľne vznikajúcich združení obcí a miest, spočíva okrem iného, aj v rozšírených možnostiach vytvárania spoločných stratégií, projektov a aktivít, ktoré umožňujú predovšetkým malým vidieckym obciam zachovávať dostatočnú úroveň životných podmienok ich obyvateľstva a zároveň realizovať väčšie rozvojové projekty. Aktívna dobrovoľná spolupráca v rámci mikroregionálnych združení, či funkčných mestských regiónov tak predstavuje jednu z ciest ku integrácii územnej samosprávy, ako aj zefektívneniu verejných financií (Khendriche Trhlínová, 2014).

Ďalšími benefitmi spolupráce a kreovania partnerstiev je dosahovanie vyššej výkonnosti participujúcich obcí a príprava a realizácia väčších rozvojových projektov, ktoré by pre jednotlivé obce boli prakticky nedosiahnuteľné.

Napriek skutočnosti, že z pohľadu obcí ponúka spolupráca zachovanie ich autonómie a postupné budovanie spolupráce s inými obcami, riziko môže spočívať vo vysokej miere potrebnej dohody, prerozdeľovaní výdavkov a cenových konfliktoch. Každá zmena taktiež vyžaduje intenzívnu komunikáciu a optimalizáciu záujmov obcí (Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014). Zapojenie obcí do partnerských zväzkov je zároveň výrazne determinované ochotou spolupracovať, postojmi a vôľou politických predstaviteľov, ako aj ich schopnosťou využiť partnerstvo pre rozvoj daného územia. Za riziko sa teda považuje zmena spôsobu riadenia. Úspešná spolupráca obcí tak môže byť prerušená alebo ukončená výmenou politických predstaviteľov vo vedení obcí a miest a ich nezáujmom pokračovať v partnerstve.

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Aj keď sa miera zapojenia do partnerstiev a kooperácia obcí a miest líšia najmä s ohľadom na ich rozvojové potreby a ekonomické záujmy, podstatnou ostáva skutočnosť, že spolupráca nemá byť len deklarovanou, ale má tvoriť súčasť každodenného riadenia a rozhodovania spolupracujúcich obcí. Len v prípade, že sú základom spolupráce dlhodobejšie stratégie, môže byť táto kooperácia medzi obcami účelná a pozitívne vplývať na rozvoj a prosperitu daného regiónu.

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky”

Zoznam použitej literatúry

BELAJOVÁ, A. – GECÍKOVÁ, I. – PAPCUNOVÁ, V. 2014. *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80-8168-117-2.

BEZÁK, A. 2014. *Niekoľko predbežných úvah o vnútornej štruktúre funkčných mestských regiónov na Slovensku*. In: *Acta geographica universitatis comenianae*. Vol. 58, No. 2, Bratislava: Univerzita Komenského. 2014, s. 123-130. ISSN 1338-6034.

BRIX, R. – KUKOĽOVÁ, K. 2017. *Možnosti medziobecnej spolupráce na Slovensku*. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy – recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. s. 106-113. ISBN 978-80-8152-543-8.

FALŤAN, L. 2006. *Mikroregión ako aktér regionálneho rozvoja (podkladová štúdia)*. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Vieducký parlament Slovenska a Sociologický ústav SAV, 2006.

KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z. 2014. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium. 2014, 233 s. ISBN 978-80-87284-44-5

KOMUNÁLNA REFORMA. 2004. *Materiál na verejnú diskusiu predložený splnomocnencom vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy*

KRAMÁREKOVÁ, H. – DUBCOVÁ, A. – KASANICKÁ, K. 2009. *Trvalo udržateľný rozvoj mikroregiónu Požitavie - Širočina - začiatok cesty...*

Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre. 2009, 185 s. ISBN 978-80-8094-610-4

KUKLIŠ, P. – VIROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 240 s. ISBN 978-80-89477-77-0.

NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711

NIŽŇANSKÝ, V. – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014, 232 s. ISBN 978-80-8168-138-7.

NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Územné a správne členenie Slovenska*. Trenčín: IAM, 2013. 69 s. ISBN 978-80-89600-19-9.

NIŽŇANSKÝ, V. – RUČINSKÁ, S. 2015. *Spolupráca obcí v mestskom regióne (Súhrnná správa projektu)*. Únia miest Slovenska. 72 s. ISBN 978-80-972006-2-6.

OECD 2002. *Redefining Territories. The Functional Regions*. Paris: OECD.

PALÚŠ, I. 2017. *Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)* In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy – recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. s. 14-27. ISBN 978-80-8152-543-8

PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.

ŠEBOVÁ, M. – ŠEBO, J. 2009. *Nástroje miestnej samosprávy na ovplyvňovanie lokálneho podnikateľského prostredia*. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 10, č. 1, s. 102-111. ISSN 1335-7182

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. *Veľkostné skupiny obcí SR* [online] [cit. 25.11.2017] Dostupné na: <http://datacube.statistics.sk>

**Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov
a mladých vedeckých pracovníkov**

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

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších zmien

MEDZINÁRODNÁ VEDECKÁ KONFERENCIA DOKTORANDOV A MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Lukáš CÍBIK (editor)

Technický a grafický editor
PhDr. Michal IMROVIČ, PhD.

Návrh obálky
PhDr. Jakub BARDOVIČ, PhD.

Vydavateľ:	Fakulta sociálnych vied Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2018
Rok vydania:	2018
Rozsah strán:	235
Vydanie:	prvé
Náklad:	100 / Elektornická publikácia

ISBN 978-80-8105-960-5