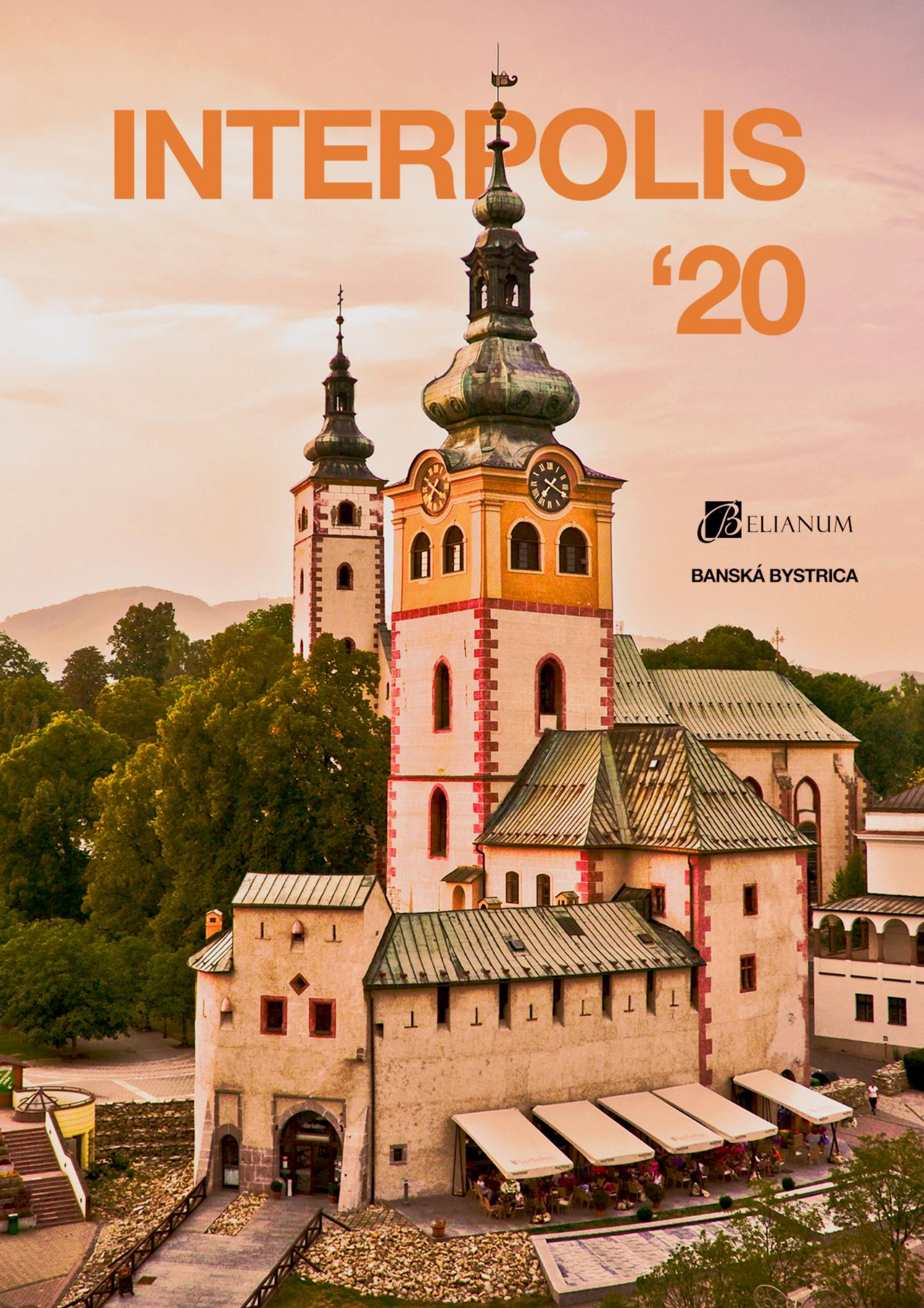


INTERPOLIS

'20

 BELIANUM

BANSKÁ BYSTRICA



ORGANIZÁTORI



Banská Bystrica 2020



VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE

doc. PhDr. Branislav Kováčik, PhD., EMBA

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

prof. PhDr. Peter Terem, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

prof. nadzw. dr. hab. Donat Mierzejewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

dr. Grzegorz Pożarlik, PhD.

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

prof. PhDr. Michal Klíma, M.A. CSc.

Metropolitní univerzita Praha

doc. PaedDr. Milan Vošta, PhD.

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií MUP

prof. Gilles Rouet, DrSc.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. PhDr. Adriana Vasil'ková, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. Ing. Ján Králik, CSc.

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

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

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

doc. PhDr. Dalibor Vlček, CSc.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. Mgr. Jaroslav Ušiak, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., MBA

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. Ing. Jiří Dušek, PhD.

Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice

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

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

prof. Ing. Jana Müllerová, PhD.

Akadémia policajného zboru v Bratislave

doc. PhDr. Václav Soukup, CSc.

Filozofická Fakulta, Karlova Univerzita Praha

prof. dr. sc. Zoran Tomić

University of Mostar

prof. dr. sc. Ivan Musić

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

prof. dr. sc. Mate Buntić

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

doc. dr. sc. Gordana Iličić

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE A KONTAKTNÉ OSOBY:

prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Mgr. Dominika Cevárová, PhD. – dominika.cevarova@umb.sk

Mgr. Tomáš Beňuška – tomas.benuska@umb.sk

interpolis.umb@gmail.com

RECENZENTI

prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA

doc. Ing. Dušan Masár, PhD.

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

EDITORI ZBORNÍKA

Mgr. Dominika Cevárová, PhD.

Mgr. Tomáš Beňuška

Mgr. Martin Mancoš

Mgr. Nikola Miadoková

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

OBÁLKA

Mgr. Martin Mancoš

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

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2020

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

ISBN 978-80-557-1804-0

MENNÝ ZOZNAM AUTOROV

Patrícia Prando Šušová
Eleonóra Kováčová
Jarmila Androvičová
Patrícia Šimková
Jana Volochová
Ján Koper
Simona Kováčová
Barbora Krištofová
Peter Ondria
Dominika Cevárová
Katarína Liptáková
Simona Smolková
Jakub Dzimko
Ľubomír Hreha
Michaela Ševčíková
Martin Mihók
Juraj Takáč
Ladislav Ščury
Ivo Polanský
Peter Trajlínek
Vladimír Kováčik
Jana Vallová
Ingrid Mencerová
Tomáš Vrábel
Bernadeta Grébeczová
Mária Petriková
Ondřej Hynek
Andrej Kolárik
Tomáš Žipaj
Róbert Király
Jessica Kriška
Branislav Lancik
Monika Cverlin

Michaela Vlkolinská
Iveta Miškolciová
Matúš Béreš
Nikola Miadoková
Filip Šandor
Michal Úradník
Ján Králik
Jiří Dušek
Karolína Červená
Soňa Kubincová
Paweł Dziekański
Adam Wyszowski
Zsolt Horbulák
Petra Hrubá Smržová
Marcel Orenič
Zuzana Rigová
Filip Flaška
Stanislav Kološta
Ondrej Mital
Anna Vartašová
Katarína Liptáková
Zuzana Rigová
Eliška Župová
Jennifer Gyenesová
Klara Žycka
Tatiana Kubincová
Erik Urc
Lukáš Cíbik
Martin Píry
Martin Skaloš
Gabriel Székely
Anna Vartašová
Michal Lendvorský

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| ALTERNATÍVY VEDECKÉHO SKÚMANIA POLITIKY | 9 |
| POLITIKA A POLITICKÉ MYSLENIE: NORBERTO BOBBIO A JEHO REFLEXIE O BUDÚCNOSTI DEMOKRACIE..... | 10 |
| VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA – VYMEDZENIE VZŤAHU K POLITOLÓGII..... | 17 |
| POLITIKA AKO OBJEKT SKÚMANIA SOCIOLOGIE: HRANICE POLITIKY | 26 |
| ŠPECIFICKÝ JAZYK POLITICKEJ STRANY AKO ALTERNATÍVA K SKÚMANIU A IDENTIFIKÁCIU PRAVICOVÝCH EXTRÉMISTOV | 35 |
| INICIOVANIE A VYHLÁSENIE ĽUDOVÉHO HLASOVANIA O ODVOLANÍ PREZIDENTA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE | 44 |
| TRANZITOLÓGIA AKO NOVÁ SÚČASŤ POLITOLÓGIE?..... | 50 |
| RELEVANCIA INTEGRÁCIE POLITIKY A ETIKY..... | 59 |
| ČO ROBIA POLITICKÉ STRANY NA SLOVENSKU PRE OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA? VOLEBNÁ KAMPAŇ 2020 | 68 |
| VÝZNAM KULTÚRY A KULTÚRNA TEÓRIA V POLITICKEJ VEDE..... | 75 |
| MOŽNOSTI SKÚMANIA POLITOLÓGIE Z BEHAVIORÁLNEHO HĽADISKA | 84 |
| AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE PRÁVA..... | 91 |
| ZÁKLADNÉ PRINCÍPY DOKAZOVANIA V CIVILNOM PROCESE..... | 92 |
| VYBRANÉ BEZPEČNOSTNÉ PROBLÉMY VÄZBY V TRESTNOM PRÁVE..... | 100 |
| ALTERNATÍVNE TRESTY A OPATRENIA V ŠTÁTOCH ZÁPADNEJ EURÓPY A V USA..... | 107 |
| METÓDY A PROSTRIEDKY SÚKROMNEJ DETEKTÍVNEJ ČINNOSTI..... | 115 |
| KOMPARÁCIA ZÁKONNÉHO A ZMLUVNÉHO REŽIMU MAJETKOVÝCH PRÁV MANŽELOV V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU | 125 |
| VYBRANÉ PROBLÉMY ZVERENSKÝCH FONDŮ ZAMERANÉ NA KONANIE ZAKLADATEĽA A KAUZA „ČAPÍ HNÍZDO“ | 135 |
| NĚKTERÉ PROBLEMATICKÉ ASPEKTY EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE | 144 |
| PRÁVNÁ ÚPRAVA TRESTNÉHO ČINU SEXUÁLNEHO NÁSILIA | 152 |
| POSTAVENIE ÚRADU PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE V SYSTÉME IMPLEMENTÁCIE ŠTRUKTURÁLNYCH FONDŮ NA SLOVENSKU | 158 |
| SPRÁVNE TRESTANIE A OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV | 166 |
| UPLATŇOVANIE ALTERNATÍVNYCH TRESTOV V APLIKAČNEJ PRAXI..... | 174 |

| | |
|---|------------|
| VYBRANÉ USTANOVENIA NOVELY ZÁKONA O CESTNEJ PREMÁVKE S AKCENTOM NA POZITÍVNE OVPLYVNIENIE DOPRAVNO-BEZPEČNOSTNEJ SITUÁCIE..... | 183 |
| AKTUÁLNE OTÁZKY SVETOVEJ POLITIKY A MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI | 189 |
| KRÍZA NÁRODNEJ IDENTITY AKO NÁSTROJ DESTABILIZÁCIE MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI | 190 |
| EUROPEAN RECOVERY PLAN IN THE CONTEXT OF THE REVISED EUROPEAN COHESION POLICY AFTER 2020..... | 198 |
| MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÁ BEZPEČNOST V DOBĚ KLIMATICKÉ ZMĚNY: DVA PŘÍKLADY SEVERU A JIHU | 207 |
| HĽADANIE CIVILIZAČNEJ IDENTITY TURECKA | 215 |
| MÔŽEME OČAKÁVAŤ ĎALŠIE REFERENDUM O NEZÁVISLOSTI ŠKÓTSKA? | 222 |
| AKTUÁLNY KONFLIKT O STRATEGICKÉ VODNÉ ZDROJE MEDZI EGYPTOM, ETIÓPIOU A SUDÁNOM CEZ OPTIKU METODOLÓGIE HOMERA-DIXONA..... | 230 |
| RELEVANTNOSŤ PREZIDENTSKÝCH DEBÁT V ZNAČNE POLARIZOVANEJ AMERIKE..... | 239 |
| POLITICKÁ DRÁMA PO BREXITE NA BRITSKÝCH OSTROVOCH..... | 248 |
| VPLYV PROSTREDIA NA BEZPEČNOSŤ OBJEKTU KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY V ČASE PANDÉMIE | 257 |
| MASS MIGRATIONS—CHALLENGES AND QUESTIONS THAT NEED TO BE ASKED..... | 263 |
| KONCEPT ZLYHÁVAJÚCEHO ŠTÁTU V BEZPEČNOSTNEJ POLITIKE SVETOVÝCH MOCNOSTÍ..... | 273 |
| MULTIKULTURALIZMUS V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE | 282 |
| PREDPOKLADY ŠÍRENIA DEZINFORMÁCIÍ NA INTERNETE | 286 |
| BUDÚCNOSŤ OBCHODNÁ POLITIKA SPOJENÝCH ŠTÁTOV AMERICKÝCH | 295 |
| POROVNANIE ZAHRANIČNEJ POLITIKY VLÁDY R. FICA A P. PELLEGRINIHO V OBDOBÍ ROKOV 2016-2020 – POLITICKO-GEOGRAFICKÝ PRÍSTUP..... | 301 |
| REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA AKTUÁLNE OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY, VEREJNEJ SPRÁVY A MIESTNYCH DANÍ | 309 |
| POPLATKOVÁ POVINNOSŤ A SPRÁVNE URČENIE OSOBY POPLATNÍKA V INTENCIÁCH ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY..... | 310 |
| KOMPARÁCIA VPLYVU VÝNOSU DANE Z NEHNUTELNOSTI NA VÝKON KOMPETENCIÍ SAMOSPRÁVY | 318 |
| FINANČNÍ AUTARKIE OBCÍ JAKO PROBLÉM DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANCIÍ | 327 |
| PENIAZE A ICH PÔSOBENIE V EKONOMIKE | 336 |

| | |
|--|-----|
| RUČENIE V PRÁVNEJ ÚPRAVE MIESTNYCH DANÍ A MIESTNEHO POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY | 341 |
| THE IMPACT OF REVENUE FROM LOCAL TAXES ON THE FINANCIAL SITUATION OF RURAL MUNICIPALITIES IN EASTERN POLAND | 347 |
| MIESTNE DANE V MAĎARSKU..... | 357 |
| MÍSTNÍ POPLATKY JAKO NÁSTROJ FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE..... | 363 |
| VPLYV DUÁLNEHO VZDELÁVANIA NA PERSONÁLNE PLÁNOVANIE PODNIKU | 371 |
| VÝBER MIESTNYCH DANÍ A POPLATKOV V SLEDOVANOM OBDOBÍ ROKOV 2012 – 2019..... | 381 |
| REGIONÁLNE DIFERENCIÁCIE PRÍJMOV MIESTNYCH SAMOSPRÁV Z DANÍ Z NEHNUTEĽNOSTÍ PODĽA NUTS3 A LAU1 | 389 |
| SOCIÁLNE MÉDIA VO VEREJNEJ SPRÁVE..... | 400 |
| UPLATŇOVANIE INŠTITÚTU MIESTNYCH DANÍ V KRAJINÁCH V4..... | 409 |
| FINANCIAL CREDITWORTHINESS OF SLOVAK MUNICIPALITIES..... | 418 |
| KOMUNIKAČNÉ ZRUČNOSTI ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY V KONTEXTE ROZVOJA VEREJNEJ SPRÁVY..... | 429 |
| THE "FIRST WAVE" OF THE PANDEMIC IN THE CONTEXT OF FUNCTIONING OF THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION | 437 |
| URČENIE DANE PODĽA POMÔCOK A VYRUBENIE DANE V KONTEXTE ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY | 444 |
| KOMPARÁCIA VÝSLEDKOV POSLEDNÝCH REGIONÁLNYCH A KOMUNÁLNYCH VOLIEB VO VYBRANÝCH MESTÁCH ZÁPADNÉHO SLOVENSKA – TRNAVA, TRENČÍN, NITRA..... | 451 |
| MIESTNE DANE NA ÚROVNI SLOVENSÝCH KRAJSÝCH MIEST | 460 |
| PODPORA ZELENEJ INFRAŠTRUKTÚRY FORMOU SAMOSPRÁVNEJ DAŇOVEJ POLITIKY | 470 |
| KORUPCIA PRI SPRÁVE DANÍ NA ÚZEMÍ SLOVENSKA V MINULOSTI A SÚČASNOSTI S OSOBNÝM ZRETEĽOM NA MIESTNE DANE..... | 477 |
| NEDOSTATKY LEGISLATÍVNEHO A INŠTITUCIONÁLNEHO RÁMCA CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE Z POHĽADU REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY..... | 487 |
| UPLATŇOVANIE INŠTITÚTU MIESTNYCH DANÍ V KRAJINÁCH V4..... | 500 |
| VEREJNÁ POLITIKA AKO FAKTOR OVPLYVŇUJÚCI ŽIVOTNÚ ÚROVEŇ | 509 |

ALTERNATÍVY VEDECKÉHO SKÚMANIA POLITIKY

POLITIKA A POLITICKÉ MYSLENIE: NORBERTO BOBBIO A JEHO REFLEXIE O BUDÚCNOSTI DEMOKRACIE

POLITICS AND POLITICAL THINKING: NORBERTO BOBBIO AND HIS REFLECTIONS ON THE FUTURE OF DEMOCRACY

Patrizia Prando Šušová

*

ABSTRAKT

Cieľom tohto príspevku je analýza vybraných reflexií o budúcnosti demokracie z pohľadu politického myslenia ako nevyhnutného základu chápania politických fenoménov vo všetkých typoch režimu. V prvej časti príspevku sa budeme zaoberať krízou demokracie a fenoménom tzv. filofašizmu v medzivojnovom období v ideách vybraných autorov (stále z pohľadu politického myslenia). V druhej časti sa dostaneme do povojnového obdobia až do súčasnej éry a k reflexiám N. Bobbio o podstate demokracie a jej budúcnosti. Aby sme naplnili hlavný cieľ príspevku, používame literatúru v origináloch, t. j. v talianskom jazyku o téme dejín súčasného politického myslenia v Európe a vývoji demokracie v súčasnej občianskej spoločnosti.

Kľúčové slová: dejiny politického myslenia, európska demokracia, politické ideológie, Norberto Bobbio

Úvod do problematiky

V súčasnej politickej debate o zmysle demokracie, jej vývoji a budúcnosti v európskych a mimoeurópskych štátoch, je podľa nášho názoru nesmierne dôležité vrátiť sa k reflexiám a uvažovaní niektorých politických mysliteľov, ktorí v určitom historickom kontexte vedeli vytvoriť hlbokú analýzu podstaty demokracie ako formy vlády a ako tzv. „občiansky nástroj moci“ (Mastellone, 2004, s. 244). V dnešnej dobe prechádzame cez fázu procesu demokratizácie národného a medzinárodného politického systému, ktorá je charakterizovaná radikálnou, často extrémnou polarizáciou politickej diskusie. Na základe úvah ohľadom tradičnej dichotómie medzi „pravicom“ a „ľavicou“, medzi ideológiami a hnutiami myšlienok a činu môžeme konštatovať, ako radikalizácia spoločenských konfliktov postupne a nebezpečne viedla k stavu permanentnej krízy demokracie, momentálne ohrozenej nielen vo svojich základných princípoch, ale aj v samotnej existencii. Nezastaviteľný rast popularity politických strán a hnutí, zameraných na graduálnu destabilizáciu demokratických inštitúcií zo svojich základov vytvoril degenerovanú dynamiku vzťahov medzi hlavnými aktérmi

* Dr. Patrizia Prando Šušová pôsobí na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: patrizia.prando@umb.sk.

politických systémov s cieľom zachovať stály stavu krízy, nestabilnosti a neistoty v občianskej spoločnosti. V takom kontexte permanentného ohrozovania demokratických režimov, je samotné vnímanie politiky ako nástroja riadenia spoločenských konfliktov, zdeformované do koncepcie čistej súťaže za politickú moc medzi hlavnými mocenskými silami.

V súvislosti s touto problematikou sa môžeme opierať o diela talianskeho politického mysliteľa **N. Bobbia**, ktorý dlhodobo a hlboko skúmal demokraciu z pohľadu historického vývoja politického myslenia a dichotómie medzi ľavicou a pravitou. Cieľom príspevku bude analýza vybraných reflexií o budúcnosti demokracie cez prístup politického myslenia ako nevyhnutného základu chápania politických fenoménov vo všetkých typoch režimu. V prvej časti príspevku sa budeme zaoberať krízou demokracie a fenoménom *filofašizmu* v medzivojnovom období v ideách vybraných autorov (stále z pohľadu politického myslenia), v druhej časti sa dostaneme k reflexiám **Bobbia** o podstate a stave demokracie na základe jeho spisov a diel. Aby sme naplnili hlavný cieľ príspevku, používame literatúru v origináloch, t. j. v talianskom jazyku o téme histórie súčasného politického myslenia v Európe a vývoji demokracie.

1 Kríza západnej demokracie a fenomén tzv. „filofašizmu“²

Kríza demokracie v krajinách západu v medzivojnovom období mala politicko-kultúrny charakter. Týkala sa hodnôt, na ktorých boli založené európske inštitúcie. Táto kríza hodnôt bola nepochybne spojená s ekonomickou krízou, ktorá šírila v Európe hlboké znepokojenie. Na základe ekonomickej krízy sme mohli registrovať nebezpečný rast politickej neistoty, ktorý viedol k stavu nedôvery voči liberálnemu ekonomickému systému, často identifikovaným s kapitalistickým režimom. Všeobecne sa rozšírila myšlienka nevyhnutnej potreby radikálnej zmeny systému smerom k novým formám ekonómie. Názory publicistov a teoretikov práva daného obdobia sa zhodli v tom, že demokracia začala ukazovať príznaky poklesu a reprezentatívne inštitúcie smerovali k rozpadu. Niektorí z nich sa snažili hľadať príčiny tejto krízy, ďalší navrhovali riešenia proti tzv. „chorobám“ demokracie a diskutovali o kríze moderného konštitucionalizmu. Keď sa na tento fenomén pozeráme všeobecne, mladé generácie neprejavovali záujem voči demokratickým inštitúciám (Mastellone, 1993, 2004; Bobbio, 2014).

Pokiaľ ide o myšlienky politológov medzivojnového obdobia, v roku 1932 **H. Laski** viedol prednášky na Yale University, ktoré boli neskôr publikované v roku 1933 pod názvom „*Democracy in Crisis*“. V týchto lekciiach anglický politológ tvrdil, že štáty ako Taliansko a Rusko sa už nachádzali vo finálnej fáze procesu, ktorý by sa rozvíjal aj v ďalších štátoch. Išlo o proces, v ktorom demokratické inštitúcie prezentovali vážne nedostatky a nevedeli efektívne reagovať na požiadavky mas. Bol akceptovaný predpoklad, že liberálna demokracia mala svoje zásluhy, len sociálna a ekonomická situácia sa hlboko zmenila a v dôsledku toho bolo potrebné aplikovať iné politiky a riešenia v gescii vecí verejných. Bolo evidentné, že parlamentné demokracie, ako Taliansko a Nemecko ukázali svoju neschopnosť v riešení problémov medzivojnového obdobia. Dominantné triedy v Európe, ako buržoázna vrstva kapitalistickej

² *Filofašizmus* bola tendencia v spoločnosti medzivojnového obdobia, ktorá zainteresovala rôzne intelektuálne skupiny (vrátane liberálov), akceptujúcich fašistickú víziu spoločnosti a štátu ako garanciu poriadku a ochrany morálnych hodnôt. Pre prehĺbenie tejto problematiky pozri Manacorda, 1974; Rizi, 2003; Tarquini, 2009.

spoločnosti, neboli schopné nájsť cestu k porozumeniu potrieb ľudových vrstiev. Môžeme konštatovať, že išlo o tzv. „povstanie“ proti kapitalistickej demokracii zo strany určitých profesionálnych kategórií, ktoré kritizovali štátne inštitúcie za to, že nevedeli vytvoriť nevyhnutné spojenie medzi politickou slobodou a sociálnou rovnosťou, konajúce len podľa princípu súkromného zisku napriek výraznej skúsenosti z vojenského hospodárstva (Mastellone, 1993; Cambiano-Mori, 1994; Galli-Greblo-Mezzadra, 2005).

Liberálna demokracia spájala princípy demokracie s filozofiou slobody, len sloboda v tomto zmysle platila jedine v službe vlastníctva majetku. V tomto prípade sme mohli registrovať rozpor medzi politikou a ekonómiou. Najnutnejšia otázka obdobia medzi dvoma vojnami bola transformácia liberálnej demokracie kapitalistického typu do tzv. „ľudovej demokracie“, ktorá by sa mala rozvíjať smerom k dosiahnutiu rovnosti s cieľom zvyšovať materiálne blaho mas. Podľa **Laskiho** mala demokracia čeliť útokom zo strany komunizmu a fašizmu, prispôbiť sa zmenám v občianskej spoločnosti a brať vážne do úvahy ekonomickú rovnosť. Anglický politológ tvrdil, že nová demokratická teória mala akceptovať zásah štátu vo všeobecnej orientácii ekonomického života smerom k rastu celej občianskej spoločnosti ako komunity (Mastellone, 2004).

Môžeme teda konštatovať, že kríza demokracie v danom historickom období bola spojená s krízou slobody a koncepcie Európy, a to spolu s rozpadom individualizmu a kritiky. Je zaujímavé pozorovať, ako sú charakteristiky krízy v rokoch nástupu autoritárskych režimov medzi dvoma vojnami takmer identické s krízou demokratických princípov v súčasnosti. Tlaky a podnety zo strany spoločnosti prezentujú rovnakú bázu ako v tej dobe, v ktorej poskytli zbrane tzv. „filofašizmu“. Tento fenomén znepokojujúcich pomerov sa niekedy zastavil len na úrovni sympatie, ale často s kolaboráciou s fašistickým režimom. Otázka tzv. „pokušenia fašizmu“ zainteresovala prostredie liberálnych intelektuálov konzervatívneho zamerania, ktorí sa obávali nástupu komunistických systémov a považovali fašizmus ako vhodnú „priehradu“ proti posunu revolučného proletariátu. Veľký počet konzervatívcov videlo vo fašizme silný štát, schopný garantovať poriadok a blahobyt a niektorí liberáli akceptovali koncepciu národného štátu ako symbol morálnej jednoty. Môžeme konštatovať existenciu *filofašistických* tendencií aj v rámci prostredia národných socialistov, ktorí sa chceli zbaviť parlamentnej demokracie, považovanej za výraz politickej neefektívnosti s cieľom uvoľniť priestor pre väčšiu úroveň sociálnej participácie občanov smerom k formám korporatizmu (Manacorda, 1974; Mastellone, 1993; Tarquini, 2009)³.

Je ešte potrebné zdôrazniť, že antidemokratické fenomény mali hlboko zakorenený pôvod vo vnútri európskej kultúry, v protireformistických tendenciách, v násilných demonstráciách napoleonskej diktatúry a v hrubom cárskom autoritarizme. Na základe *filofašizmu* v rokoch 1930-1940 jestvovala takmer stále nedôvera v demokratické mechanizmy reprezentatívnych režimov a isté čaro voči charizmatickému vodcovi, ktorý si vedel zabezpečiť silný vplyv nad masami a rozhodnúť sám pre dobro krajiny bez obťažujúcich konzultácií v parlamente a bez potreby kompromisov. Existovala tiež silná myšlienka národného sentimentu, ktorý by bol schopný eliminovať divergencie v sociálnych záujmoch v podobe štrajkov. V mene lásky voči vlasti by poriadok vyhral nad biedou a nezamestnanosťou. Antidemokratické tendencie v európskej spoločnosti v desaťročí 1930-40 vychádzali zo

³ Pre prehĺbenie témy intelektuálov a *filofašizmu* pozri Rizi, 2003.

sympatie voči fašizmu na základe nefunkčnosti foriem vlád a výrobných systémov. V skutočnosti išlo o krízu podstatnej racionality, založenej na hodnotách slobody a spravodlivosti, došlo k všeobecnému oslabeniu sily rozumu na základe ničivých efektov politickej propagandy spolu s úpadkom kritického myslenia (Mastellone, 2004; Veneruso, 2004).

2. Povojnové obdobie a myslenie N. Bobbia o podstate a budúcnosti demokracie

Koniec druhej svetovej vojny zaznamenal začiatok novej éry. Vojna zanechala v európskych štátoch len deštrukciu a ruiny. Oveľa ťažšia otázka bola politická rekonštrukcia. Nádej v demokratickú obrodu začala pomaly upadať v roku 1948, keď sa Európa rozdelila na dva bloky a studená vojna medzi Spojenými štátmi a Sovietskym zväzom bola už hrozivo blízka. História medzinárodných vzťahov bola charakterizovaná „bipolarizmom“, ktorý trval vyše štyridsať rokov až do pádu berlínskeho múru v roku 1989. Tento stav korešpondoval s ideologickým kontrastom medzi dvoma politickými systémami, spájanými s hodnotami americkej revolúcie na jednej strane a s hodnotami ruskej revolúcie na strane druhej. Z týchto dvoch veľkých revolučných hnutí vychádzali dve rôzne koncepcie politického života na základe ochrany individuálnych práv a ochrany sociálnych potrieb. Ideologický bipolarizmus medzi takzvaný „amerikanizmus“ a takzvaný „sovietizmus“ hlboko ovplyvňoval debatu o demokracii v Európe v celom povojnovom období (Mastellone, 2004; Galli-Greblo-Mezzadra, 2005; Veneruso, 2004).

Napriek tejto konfliktnjej situácii sa v západnej Európe snažila „humanistická kultúra“ prehodnotiť intelektuálne dedičstvo klasického staroveku a stredoveku, z renesancie do osvietenstva. Klasické diela politickej literatúry boli opäť pod záujmom štúdií o európskej kultúre, ako myslenie **Rousseaua**, **Tocquevilla**, **Mazziniho**, francúzskych utopistov, anglických ekonómov, **Marxa** a **Webera**. Boli objektom analýzy aj „Spiknutie rovných Babeufa“ a vznik tajných spoločností ako „Mladé Taliansko“ (v tal. *Giovine Italia*). Veľkej pozornosti sa dostalo aj štúdiu totalitarizmu – v tomto prípade je potrebné uviesť **Arendtvej** dielo „Pôvod totalitarizmu“ (1951). Študovať totalitný fenomén znamenalo vziať na vedomie, že všetko politické zlo v danej občianskej spoločnosti, antisemitizmus, imperializmus, ideologický autoritarizmus a masové demonštrácie boli fatálnou zmesou, ktorá viedla k degenerovanej modifikácii politického konania a k druhej svetovej vojne. **H. Arendtová** kritizovala sovietsku a americkú spoločnosť a ich nedostatky ohľadne úrovne participácie občanov na politickom živote a neefektívneho zvýšenia zbyrokratizovania spoločnosti. V období sedemdesiatych rokov bola dominujúcou myšlienka idea „konca ideológií“ a rozdelenia medzi ľavicou a pravicom a rovnako sa rozšírila koncepcia, podľa ktorej by sa európska kultúra mala vyhnúť ideologickým dogmatizmom, vychádzajúcich zo studenej vojny. Niektorí politickí myslitelia začali skúmať americký a sovietsky systém pre lepšie pochopenie príčin konfliktov a tiež preto, aby vysvetlili doktrinálne odlišnosti. Známi politickí myslitelia ako **R. Aron**, **K. Popper**, **M. Duverger** a ďalší boli súčasťou doktrinálnej diskusie o demokracii a jej budúcnosti (Arendt, 1999; Bobbio, 2004b; Bobbio, 2013).

V súvislosti s analýzou ideologického rozpadu počas studenej vojny a rozdelenia sveta na dva bloky, sa **N. Bobbio** snažil prekonať tzv. „pseudokultúru improvizátorov“. Aj keď sa definoval ako ľavicový intelektuál, neustále hľadal cestu k dialógu a zdôrazňoval, že sloboda

a rovnosť sú základné hodnoty každej demokracie. **Bobbio** často vychádzal z myslenia milánskeho reformátora **C. Cattanea** a z jeho osvietenскеj a pozitivistickéj idey progresu. V jeho štúdiách o **Cattaneovi** s názvom „Militantná filozofia“ (v tal. *Una filosofia militante*, 1970) si **Bobbio** osvojil myšlienku dôvery v progres spoločnosti cez rozum a federalistický princíp ako základ pre mierovú koexistenciu na národnej a na nadnárodnej báze, podporujúc projekt európskeho zjednotenia (Bobbio, 1971).

V období osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia v postfašistickom Taliansku, medzi americanizmom a soviетizmom sa **Bobbio** zaoberal témou demokracie – je známe jeho heslo „Demokracia“ (v tal. *Democrazia*) v Slovníku politiky (v tal. *Dizionario di Politica*, 1983), v ktorom autor zhrnul vzťah demokracie s reprezentatívnym liberalizmom: „pre liberálnych spisovateľov v reprezentatívnej alebo parlamentnej demokracii má štát garantovať niektoré základné práva, ako práva slobody myslenia, náboženstva, tlače, zhromažďovania, atď. (...). Element, ktorý charakterizuje demokraciu, je stále slobodná participácia ako výraz a výsledok všetkých ostatných slobôd“ (Bobbio, 2004a, s. 238).

Podľa **Bobbia** aj socializmus konštituoval silný základ pre demokraciu. Pokiaľ ide o socializmus v rôznych verziách, demokratický ideál reprezentuje podstatný a potrebný element, ale nie konštitučný, hlavne z dôvodu, že základom socializmu bola stále idea revolučnej zmeny ekonomických vzťahov – teda nielen politických a idea politickej emancipácie človeka. Socialistická doktrína sa diferencuje od liberálnej práve v spôsobe chápania procesu demokratizácie štátov. Podľa liberálnej vízie spoločnosti reprezentuje hlavný cieľ procesu demokratizácie všeobecné volebné právo, kým pre socializmus ide len o východiskový bod. Kľúčové otázky pre socialistov boli kritika reprezentatívnej demokracie ako jedinej možnosti participácie pre občanov a požiadavka väčšej kontroly z dola smerom k orgánom politického a ekonomického rozhodovania (Bobbio, 2004a; Bobbio, 2013).

Podľa **Bobbia**, keď chceme analyzovať podstatu a budúcnosť demokracie, je potrebné prekonať súhrn pravidiel demokratickej hry, aby sme reálne pochopili, o čom v skutočnosti rozhodujeme ako občania v demokratickom režime. Je veľmi ťažké určiť, či jeden režim je menej alebo viac demokratický ako druhý na základe pravidiel, ktoré treba aplikovať. Môžeme len tvrdiť, že jeden režim, ktorý nedodržiava žiadne pravidlo, nie je určite demokratický. **Bobbio** pripomenul, že pre politické vedy bolo stále potrebné špecifikovať medzi koncepciami „formálnej“ a „podstatnej“ demokracie. Ako formálnu demokraciu chápeme vládu ľudu a podstatnú ako vládu pre ľud. V prvej koncepcii sa môžeme stretnúť so situáciou, v ktorej sa podporuje úzka menšinu držiteľov ekonomickej moci a teda nemáme príklad vlády pre ľud, aj keď ide o vládu ľudu. V rámci podstatnej demokracie sa môže stať, že politická diktatúra v obdobiach revolučnej transformácie, keď neexistujú predpoklady fungovania formálnej demokracie, podporuje rozsiahlejšiu väčšinu občanov a je *de facto* vládou pre ľud, aj keď nejde o vládu ľudu (Bobbio, 2004b; Bobbio, 2014).

Medzi týmito dvoma **Bobbiovými** koncepciami demokracie nachádzame dva odlišné významy. V prvom variante sa označuje súhrn prostriedkov ako sú napr. procedurálne pravidlá, samostatne od cieľov, v druhej sa naznačuje súhrn cieľov, ako napr. cieľ rovnosti nielen z právneho hľadiska, ale aj zo sociálnej a ekonomickej stránky, samostatne od úvah o prostriedkoch, použitých na dosiahnutie cieľov. V úvode vydania spisov z roku 1984 pod názvom „Budúcnosť demokracie“ (v tal. *Il futuro della democrazia*), **Bobbio** objasnil, že pravidlá fungovania demokracie formálnym spôsobom sú tie, ktoré nám umožňujú definovať

demokratický režim a oddeliť ho od iných nedemokratických režimov. **Bobbiové** reflexie o demokracii vychádzali z jeho komplexnej kultúrnej osobnosti. Bol profesorom filozofie práva a pre neho bola stále kľúčová otázka štátu a zákonov, ale jeho pozitívny duch ho priviedol k analýze „priestoru za štátom“, teda k analýze celej spoločnosti so svojimi potrebami a právami. Ako vedec klasickej politickej literatúry, od **Hobbesa** k **Hegelovi**, od **Marxa** ku **Kelsenovi** tvrdil, že vláda reformátorov je stále výhodnejšia ako diktatúra. Jeho politická vízia bola nepriaznivá voči extrémizmom a orientovaná na zmierenie v mene mieru (Bobbio, 2004b; Bobbio, 2013).

V druhom vydaní spisov o budúcnosti demokracie v roku 1995 sa **Bobbio** zameril na západné európske demokracie a tvrdil, že despotizmus je statický a stále rovnaký sám sebe, demokracia je dynamika a že pre demokratický režim byť v transformácii znamená, že je to jeho prirodzený stav. **Bobbio** definoval demokratický režim ako súhrn procedurálnych pravidiel pre formovanie kolektívnych rozhodnutí, v ktorých je očakávaná a podporovaná čo najväčšia participácia zainteresovaných ľudí (Bobbio, 2004a; Bobbio, 2013).

V rámci doktrínalnej debaty o budúcnosti demokracie **Bobbio** analyzoval aj otázku demokratizácie z pohľadu medzinárodného poriadku a z tejto perspektívy tvrdil, že európske štáty potrebovali rešpektovať a aplikovať demokratické princípy a pravidlá, aby dosiahli ideálny systém stabilného mieru. **Bobbio** sa v rôznych spisoch zaoberal potrebami demokratizácie medzinárodného systému, teda nevyhnutnosťou aplikácie základných princípov demokratického štátu aj na úrovni vzťahov medzi suverénnymi štátmi (bol podporovateľom efektívneho politického zjednotenia európskych štátov vo forme federácie (Bobbio, 2009).

Záver

Pokiaľ ide o reflexie o budúcnosti demokracie z pohľadu politického myslenia, **N. Bobbio** nepochybne ponúkol dôležitý príspevok smerom k prehĺbeniu diskusie o podstate a zmysle demokracie v súčasnej spoločnosti. V prvej časti článku sme rozoberali tematiku krízy demokracie v medzivojnovom období a fenomén *filofašizmu* ako východiskový bod pre európske štáty, od ktorého odštartoval proces radikalizácie spoločnosti, trvajúci až dodnes. Keď chceme analyzovať dnešnú krízu demokratických režimov a tradičných politických strán, nemôžeme nebrať do úvahy európsku autoritársku minulosť v podobe rôznych typov režimov, ktoré (s hlavným cieľom deštrukcie demokracie a jej princípov v rámci občianskej spoločnosti) dokázali hlboko modifikovať politické vedomie ľudí a celkovo ich postoj voči politike. **Bobbio** analyzoval v tomto kontexte aj ideologickú dichotómiu medzi ľavicou a pravitou a konštatoval, že hodnoty, ktoré stoja na základe týchto dvoch vízií spoločnosti, vôbec nezanikli. V rámci procesu demokratizácie spoločnosti autoritárska úchylka minulosti a *filofašistické* tendencie prispievali k rastúcemu stavu nedôvery, hnevu, frustrácie a intolerancie voči politike a jej inštitúciám a celkovo voči demokracii, ktorá v očiach ľudí nevedela efektívne čeliť skutočným sociálnym a ekonomickým problémom nás.

Na základe tohto vedomia **N. Bobbio**, ako ľavicový intelektuál, chcel zdôrazniť, ako kríza demokracie v minulosti a dnes bola založená na nedostatkoch slobodnej participácie občanov a na nevydarenom spojení medzi koncepciami slobody a sociálnej rovnosti. Negatívne emócie, ktoré dominujú v dnešných demokratických spoločnostiach, sú vyživované

antisystémovými silami extrémistických tendencií, ktoré získavajú podporu más prostredníctvom propagandy, v súčasnosti hlavne cez sociálne siete. Napriek takmer permanentnej existencii antidemokratických tlakov zo strany reakcionárskych síl, **Bobbio** neustále prejavoval svoju dôveru voči demokratickým inštitúciám a ich základným hodnotám a považoval ich za jediné schopné sa neustále vyvíjať smerom k progresu občianskej spoločnosti (porov. aj Bobbio, 2013).

Zoznam bibliografických odkazov

- ARENDE, H. 1999. *Le origini del totalitarismo*. Torino : Edizioni di Comunità, 1999. 710 s. ISBN 88-24-50562-7.
- BOBBIO, N. 2004a. Democrazia. In Bobbio, N. – Matteucci, N. – Pasquino, G. *Il Dizionario di Politica*. Torino : UTET Libreria, 2004. s. 235-243. ISBN 88-7750-879-5.
- BOBBIO, N. 2014. *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*. Roma : Donzelli Editore, 2014. 174 s. ISBN 978-88-6843-039-9.
- BOBBIO, N. 2013. *Il futuro della democrazia*. Torino : Einaudi, 2014. 246 s. ISBN 978-8806223694
- BOBBIO, N. 2009. *Il problema delle guerre e la via della pace*. Bologna : Il Mulino, 2009. 163 s. ISBN 978-8815133007.
- BOBBIO, N. 2004b. Introduzione. Due secoli di democrazia europea. In MASTELLONE, S. 2004. *Storia della democrazia in Europa. Dal XVIII al XX secolo*. Torino : UTET Libreria, 2004. 331 s. ISBN 88-7750-913-9.
- BOBBIO, N. 1971. *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*. Torino : Einaudi, 1971. 217 s. ISBN 9788806311124.
- CAMBIANO, G., MORI, M. 1994. *Storia e antologia della filosofia. Ottocento e Novecento*. Roma-Bari : Editori Laterza, 1994. 1111 s. ISBN 88-421-0276-8.
- GALLI, C., GREBLO, E., MEZZADRA, S. 2005. *Il pensiero politico del Novecento*. Bologna : Il Mulino, 2005. 286 s. ISBN 88-15-10708-8.
- MANACORDA, G. 1974. *Letteratura e cultura del periodo fascista*. Milano : Principato Editore, 1974. 308 s. ISBN 2020050051447.
- MASTELLONE, S. 1993. *Storia del pensiero politico europeo. Dal XIX al XX secolo*. Torino : UTET, 1993. 372 s, ISBN 88-7750-220-7.
- MASTELLONE, S. 2004. *Storia della democrazia in Europa. Dal XVIII al XX secolo*. Torino : UTET Libreria, 2004. 331 s. ISBN 88-7750-913-9.
- RIZI, F.F. 2003. *Benedetto Croce and Italian Fascism*. Toronto : University of Toronto Press, 2003. 334 s. ISBN 978-1442613195.
- TARQUINI, A. 2009. *Il Gentile dei fascisti. Gentiliani e antigentiliani nel regime fascista*. Bologna : Il Mulino, 2009. 381 s. ISBN 978-88-15-12817-1.
- VENERUSO, D. 2004. *Storia d'Italia nel Novecento*. Roma : Edizioni Studium, 2004. 583 s. ISBN 88-382-3891-X.

VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA – VYMEDZENIE VZŤAHU K POLITOLÓGIÍ⁴

PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION – DEFINING THEIR RELATION TO POLITICAL SCIENCE

Eleonóra Kováčová*

ABSTRAKT

Verejná politika a Verejná správa sú fenoménom, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života. Článok poukazuje na fakty a poznatky, nadobudnuté zo skúmania Verejnej politiky a Verejnej správy, ktoré majú jednoznačne interdisciplinárny a multidimenzionálny charakter. Cieľom článku bolo tiež poukázať na opodstatnenosť kreovania a formovania Verejnej politiky a Verejnej správy ako samostatných vedných disciplín, ako i na dôležitosť ich prepojenia, vzájomného dopĺňania a obohacovania. Článok je dôkazom toho, že Verejná politika a Verejná správa sú neodmysliteľnou súčasťou politického systému, a vedné disciplíny plnením svojich vlastných funkcií umožňujú politickému systému vytvárať predpoklady pre fungovanie systému ako celku. Uprostred inštitúcií a vzájomných vzťahov medzi nimi, ako aj uprostred noriem, predpisov, postojov, hodnôt a vzorcov správania sa, prostredníctvom ktorých sa politika uskutočňuje, majú svoje určenie.

Kľúčové slová: verejná politika, verejná správa, politológia, moc, verejný záujem

Úvod

Verejná politika a Verejná správa čerpá z teórií, metód a meritórnych poznatkov rôznych spoločenských a ekonomických vied – história, politológia, sociológia, právo, hospodárska politika ako i ďalšie vedné disciplíny. Len tak možno pokračovať v pragmaticky určenom výskume a dopĺňať uplatniteľný súhrn empirických poznatkov. Skúmanie predstavuje proces interdisciplinárneho bádania, zameraného na tvorbu, kritické zhodnotenie a výmenu informácií. Preto poznatky zo skúmania verejnej politiky a verejnej správy majú jednoznačne interdisciplinárny a multidimenzionálny charakter, a teda Verejná politika a Verejná správa ako prierezové vedné disciplíny „*sui-generis*“ prekračujú hranice špecifického poznania jednotlivých vedných disciplín.

Verejná politika a Verejná správa sú fenoménom, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života. Verejnú politiku a Verejnú správu možno ponímať ako rozvíjajúcu sa vedeckú teóriu, ako vedný odbor a študijný predmet na univerzitách, a zároveň aj ako prakticky realizovanú činnosť. Vymedzené oblasti Verejnej politiky a Verejnej správy sú navzájom prepojené a neustále sa dopĺňajú o nové poznatky.

⁴ Článok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0460/19 „*Alternatívy vedeckého skúmania politiky*“.

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

Dôkladné zmapovanie uvedených vedných disciplín je pomerne zložitú, pričom je nutné vychádzať z už existujúcich empirických údajov i vedeckých výskumov. Verejná správa patrí k najmladším vedným disciplinám v oblasti spoločenských a behaviorálnych vied. Pred rokom 1989 boli v spoločenských vedách v našich podmienkach tzv. biele miesta, a toto vákuum sa zaplňalo len veľmi pomaly.

Vychádzajúc z pozície európskych krajín ani nemožno konštatovať, že by existoval spoločný európsky vzdelávací systém v oblasti verejnej správy. Verejná politika a Verejná správa ako študijný odbor je veľmi mladý, len nedávno sformovaný vedný odbor, ktorý v mnohých krajinách ešte len hľadá svoju zreteľnú identitu. V krajinách ako napr. Belgicko, Taliansko, Fínsko alebo Veľká Británia sa študijné odbory v oblasti verejnej správy začali formovať až koncom 50-tych rokov 20. storočia, v niektorých krajinách dokonca i neskôr (Adamcová – Klus, 2006). V niektorých európskych krajinách Verejná správa ešte stále nezapadla do sústavy tradičných študijných odborov ako samostatný študijný odbor. A možno i na základe uvedených faktov môžeme odvodiť tak blízke prepojenie Verejnej správy s Verejnou politikou.

Vychádzajúc zo stredoeurópskeho kontextu, spočiatku existovalo len veľmi málo komparatívnych štúdií a analýz, ktoré by sa venovali danej problematike. Práve komparatívne štúdie mohli viesť k stanoveniu všeobecnejších postupov, k definovaniu spoločných problémov a k spresneniu terminológie. Keďže overený širší metodologický prístup k skúmaniu neexistoval, bolo potrebné venovať sa danej problematike vo všeobecnej rovine, a zároveň pokračovať i v pragmaticky určenom výskume. Keďže v podmienkach Slovenskej republiky, Verejná politika a Verejná správa podobne ako aj ďalšie vedné disciplíny, nemali až tak zodpovedajúcu tradíciu ako by sa vyžadovalo, Verejná správa spolu s Verejnou politikou dopĺňa súbor vedných disciplín, ktoré vznikli v dôsledku rozvoja demokracie, integračných snáh a globalizačných trendov, podobne ako napr. regionalistika, globalistika, konfliktológia, teritoriálne štúdie a pod.

1 Verejná politika a jej špecifiká

Verejná politika bola sformovaná v druhej polovici 20. storočia. Vychádza z politológie, sociológie, ekonómie ako aj z ďalších spoločenskovedných disciplín, ktoré využíva k analýze procesu formovania a uplatňovania diferencovaných verejných záujmov. Pritom sa venuje inštitucionálnemu sprostredkovaniu týchto procesov verejným, občianskym a do určitej miery i súkromným sektorom spôsobom, využiteľným pre politickú prax.

V porovnaní s inými vednými disciplínami, Verejná politika má multidisciplinárny charakter, čo podľa mnohých autorov znamená, že Verejná politika ako prierezová vedná disciplína „*sui generis*“ tento fakt uplatňuje hlavne na analyzovanie procesov formulácie a implementácie rôznych verejných záujmov, využívaných na riešenie špecifických spoločenských problémov. Na Verejnú politiku možno nazerať ako na rozvíjajúcu sa vedeckú teóriu, ako na sociálnu a politickú prax, alebo ako na vedný odbor a študijný predmet na univerzitách. Verejná politika patrí k najmladším vedným disciplinám v oblasti spoločenských vied, a zatiaľ iba postupne precizuje svoj predmet, pričom veľa odborných otázok ešte len čaká na teoretické spracovanie. Prístupy k Verejnej politike sa nachádzajú na škále od všeobecných pokusov formulovať určité teoreticko-metodologické východiská (s vysokou úrovňou

abstrakcie) smerom k prepracovanejším empirickým analytickým štúdiám (s výrazným uplatnením porovnávacieho výskumu), až po praktické aplikácie bezprostredne vstupujúce do politickej a správnej komunikácie a rozhodovania vo verejnom priestore.

Verejná politika svojimi výkladovými rámcami a výskumnými metódami presahuje hranice tradičných sociálnych vied. Je disciplínou, ktorá je orientovaná na riešenie problémov, pričom čerpá z teórií, metód a meritórných poznatkov sociálnych a humanitných vied, sociálnej a politickej filozofie. Predstavuje tak proces interdisciplinárneho bádania, zameraného na tvorbu, kritické zhodnotenie a výmenu informácií, ktoré sú užitočné pre porozumenie a zefektívnenie konkrétnych verejných politík. V procese vývoja Verejnej politiky dochádza k precizácii a k dotváraniu predmetu jej skúmania, následkom čoho Verejná politika stráca svoj hraničný charakter a postupne sa včleňuje do Politickej vedy ako jej autonómna disciplína. Verejná politika či už v podobe teórie alebo spoločenskej praxe, potrebuje určité teoretické ukotvenie, svoj širší kontext, v rámci ktorého dochádza k stretom o voľbu spoločnosti, o smer a charakter jej základného smerovania, ktoré sa môže potom premietnuť napr. do podoby práva ako správnej vedy, alebo do podoby verejnej správy.

Ak má Verejná politika ašpirovať o pozíciu samostatnej vedeckej disciplíny, musí si predovšetkým budovať a precizovať vlastný pojmový aparát a ujasniť si svoje vlastné teoreticko-metodologické východiská (Briška, 2010). Pri podrobnejšom skúmaní teoretických aspektov Verejnej politiky však narážame na niekoľko základných metodologických problémov. Prvým z nich je samotné vymedzenie pojmu Verejná politika. V slovenskom jazykovom priestore je tento problém navyše umocnený aj určitými jazykovými špecifikami, ktoré spočívajú v tom, že anglický jazyk disponuje viacerými výrazmi na vyjadrenie vnútornej štruktúrovanosti pojmu politika, ktorými slovenský jazyk (podobne ako aj ďalšie jazyky v stredoeurópskom priestore) jednoducho nedisponuje. Anglický jazyk má hneď niekoľko výrazov, ktoré bližšie špecifikujú univerzálny pojem politika (Briška, 2010). A keďže slovenský jazyk podobné rozlíšenie jednotlivých aspektov pojmu politika neumožňuje, veľká časť slovenských autorov na identifikáciu pojmu „*Policy*“ používa slovné spojenie „*Verejná politika*“, resp. pojem „*Verejná politika*“ sa používa ako slovenský ekvivalent anglického „*Public policy*“.⁵

Mnohorozmernosť pojmu politika vyjadrujú pojmy *Polity*, *Politics* a *Policy*. Tieto tri pojmy sú tromi dimenziami pojmu Politika, a spolu vytvárajú istú jednotu (Potůček, 2010; Briška, 2010; Fiala – Schubert, 2000; Halásek, 2011; Veselý – Nekola, 2007; Veselý, 2009). Pojem *Polity* vyjadruje konkrétny existujúci alebo požadovaný politický poriadok, celkové nastavenie a orientáciu spoločnosti. Ide o vymedzenie priestoru, v ktorom sa politika odohráva, ako aj štruktúry skúmaného priestoru. Zahŕňa rámec politického konania, ústavu, politické inštitúcie, zákony a právne normy, tradície a politickú kultúru. Z normatívneho hľadiska určuje pravidlá hry pre politických aktérov. Pojem *Politics* reprezentuje politiku v tradičnom zmysle slova. Obsahuje proces stretávania sa názorov rozličných politických subjektov, ktoré

⁵ Samotný termín „*Policy*“ sa však aj v anglickom jazyku používa v rôznych významoch. Anglické slovníky vymedzujú slovo „*Policy*“ napr. ako „*postup alebo princíp konania (course or principle of action) prijatý alebo navrhovaný organizáciou alebo jednotlivcom*“ (Oxford English Dictionary). Avšak, môže to byť aj „*plán alebo postup konania vlády, politickej strany, či firmy so zámerom ovplyvniť rozhodnutia, či aktivity*“ (Dictionary of the English Language).

artikuluju určité politické idey v rámci daného politického systému. *Politics* postihuje dynamický proces vytvárania politiky, v ktorom sa stretávajú najrôznejšie záujmy a prostredníctvom konfliktu alebo konsenzu sa presadzujú alebo nepresadzujú. Obsahom pojmu *Politics* je proces uskutočňovania politickej vôle a politických rozhodnutí. Zahŕňa napr. boj o účasť na moci a potvrdenie jej legitimity u jednotlivých aktérov, proces participácie na tvorbe politiky. Pojem *Policy* vyjadruje politiku v zmysle prijatých stratégií a riešení. Označuje obsah politiky, výsledok, či konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey, alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich politických problémov. *Policy* je koncepcia, prostredníctvom ktorej je možné pochopiť nielen spôsob vládnutia, ale aj techniku vládnutia (t. j. čo vláda robí, ako to robí a pod.). *Policy* sa týka záujmov istej skupiny občanov, alebo záujmov spoločnosti ako celku. *Policy* vyjadruje materiálne výsledky politiky, politické programy a ciele, politické rozhodnutia a výsledky politiky, vrátane jej ohodnotenia. Na základe uvedených faktov: „konkrétny politický poriadok tvorí rámec *Polity*, v ktorom na základe politického konfliktu alebo konsenzu medzi politickými aktérmi *Politics* vzniká materiálna, konkrétna, obsahová, politika *Policy*“ (Briška, 2010, s. 13). Tieto tri pojmy zároveň možno využiť aj ako metodologický nástroj politickej analýzy, ako vzťah závislých a nezávislých premenných, ktoré spoločne tvoria východisko pre analýzu Verejnej politiky.

Policy však nepredstavuje konkrétne dielčie rozhodnutia, ale ide o celý súhrn rozhodnutí, ktoré na seba nadväzujú. Ako uvádza **W. I. Jenkins**, *Policy* je „súhrn vzájomne prepojených rozhodnutí, ktoré sa týkajú výberu cieľov a prostriedkov k ich dosiahnutiu v kontexte určitej špecifickej situácie“ (Jenkins, 1978). Ide o rozhodnutia, ktoré majú dopad na verejnosť, t. j. veľké skupiny ľudí, ktoré sú však menšie ako veľké sociálne hnutia. **H. Lasswell**, duchovný otec verejnej politiky, napr. označuje *Policy* ako „najdôležitejšie spoločenské voľby“ (Lasswell, 1951, s. 5). *Policy* často predstavuje spoločný výsledok mnohých operatívnych rozhodnutí a reakcií na problémy, niekedy predstavuje len určitý smer, orientáciu na problémy. Avšak, *Policy* môže znamenať aj činnosť, alebo aj nečinnosť. Aj vedomé či nevedomé rozhodnutie neučiniť nič je istým druhom *Policy*. Napr. niektoré problémy sú v akútnom stave a je ich potrebné riešiť okamžite. Iné problémy sú ešte stále v tzv. „latentnej fáze“, a nepokladajú sa za závažný problém v aktuálnom čase. Avšak, ak im nebude venovaná náležitá pozornosť, v budúcnosti sa môžu stať závažnými (napr. starnutie populácie – tzv. strieborná ekonomika a neudržateľnosť súčasného nastavenia v poistení; chudoba; migrácia; klimatické zmeny, kybernetická bezpečnosť a i.). Aktéri verejnej politiky by sa preto mali zaoberať nielen aktuálnymi problémami, ale taktiež predvídať možné problémy v budúcnosti. Na mieste je tu preto definícia **T. A. Birklanda**, podľa ktorého *Policy* možno definovať aj ako „prehlásenie štátu (vlády) o tom, čo zamýšľa alebo nezamýšľa učiniť“ (Birkland, 2001, s.132). *Policy* je spravidla vytvorená, autorizovaná alebo schválená verejnými inštitúciami (vládou, ministerstvami, parlamentom, samosprávnymi krajmi, obcami, a rovnako aj priamo riadenými štátnymi organizáciami).⁶ Definovanie problému musí vychádzať zo správnej štruktúry problému. V ideálnom prípade definovanie problému prebieha až potom, akonáhle má analytik pred sebou tzv. „isté pole problému“ a rozhoduje sa o tom, ako si komplexný problém nastaví

⁶ Za verejnú politiku je však vhodné považovať aj politiku relatívne autonómnych verejných inštitúcií, ako napr. verejné vysoké školy, verejné zdravotné a sociálne poisťovne a pod.

a tiež o tom, ako nastaví hranice problému (Halásek, 2011). Ako D. Halásek ďalej dodáva, metaproblém je spravidla dosť rozsiahly na to, aby „*bol kognitívne zvládnuteľný, a k tomu ešte aj riešiteľný*“ (Halásek, 2011, s. 41). Analytik politiky sa preto snaží problém lepšie uchopiť tým, že si vymedzí určité aspekty a stanoví si ich hranice. Pre definovanie problému neexistujú konkrétne metódy, iba všeobecné odporúčania, kedy je problém z hľadiska verejnej politiky správne zadefinovaný.

Verejná politika vznikla z potreby porozumieť špecifickým politickým problémom, faktorom ovplyvňujúcim jednotlivé politiky, vzťahom medzi jednotlivými politikami a tiež ich spoločenským dôsledkom. Formuje sa v politickom prostredí, ktoré detailne skúma *Politológia*. V súčasnosti však existujú veľké rozdiely, a to nielen v prístupe k predmetu, k metódam, ale aj v prístupe k obsahu štúdia Verejnej politiky. Štúdium Verejnej politiky so sebou prináša množstvo odlišných a konkurujúcich si názorov, pluralitu vedľa seba existujúcich a vzájomne si konkurujúcich teoretických prístupov.

2 Verejná politika a Verejná správa

Vzťah *Verejnej politiky* a *Verejnej správy* je odrazom toho, že Verejná správa je riadiacim systémom celého verejného sektora, či už po línii štátnej správy alebo samosprávy. **M. Potůček** rozdiel medzi Verejnou politikou a Verejnou správou (ako praktickými činnosťami, realizovanými v rámci štátu) analogicky charakterizuje tak, že: „*verejná správa zahŕňa zabehnuté, rutinne sa opakujúce činnosti v rámci vopred daných regulatívov, zatiaľ čo verejná politika je tvorbou čohosi nového, prekračujúceho súčasnú prax uplatňovaného verejného záujmu*“ (Potůček, 2010, s. 18). Na základe uvedeného porovnania možno dodať, že zabehnuté, rutinné a opakujúce sa činnosti v rámci vopred daných regulatívov, by sme mohli podstatne presnejšie označiť aj ako *operacionalizáciu činností do úloh, realizovaných vo verejnom sektore*, čím možno zdôrazniť fakt, že: *verejná politika predstavuje vlastne tvorbu cieľov pre verejnú správu, a rovnako ako vo verejnej politike alebo v súkromnom sektore, v závislosti od jej charakteru a predovšetkým jej aktérov, je aj vo verejnej správe možné dosahovať efektivitu, dynamiku, či flexibilitu*. Vymedzenie pojmu Verejná správa má okrem teoretického významu aj pozitívno-právny význam, na základe čoho možno analyzovať jednotlivé pozitívno-právne úpravy v štátnej správe, v samospráve alebo vo verejnoprávnych korporáciách. Vzťah Verejnej správy a Verejnej politiky je odrazom toho, že Verejná správa je riadiacim systémom celého verejného sektora, či už po línii štátnej správy alebo po línii samosprávy.

Východiskom pre pochopenie podstaty Verejnej správy je suverenita občana, ktorá je chápaná ako základný prvok demokratickej spoločnosti, a súčasne je vnímaná ako rozhodujúca podmienka uskutočňovania správy vecí verejných. K verejnej správe možno pristupovať ako k správe verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Musíme si uvedomiť, že sa jedná o výkonnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale i ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí (Škultéty, 2001). Výkon verejnej správy je nepochybne dôležitou funkciou politického systému každého štátu. Ak hovoríme o verejnej správe, myslí sa tým zorganizovaný výkon moci. Z hľadiska vzťahov, jednotlivé zložky verejnej správy predstavujú celok a sú spojené spoločným cieľom – t. j. zabezpečením verejného záujmu. Ako uvádza **F. Kosorín**: „*verejný záujem a celková hodnotová orientácia*

*spoločnosti sú diferencované existenciou individuálnych a skupinových záujmov a hodnôt občanov. Verejná správa a verejný záujem sa tak presadzujú na princípe subsidiarity už od samotného jednotlivca cez užšie alebo širšie občianske komunity – cez obce, ktoré vyúsťujú do organizácie celospoločenského štátneho správneho centra. Celé je to stelesnené v poslaní a v takej sústave štátnych orgánov a štátnych inštitúcií, aby napomáhali plniť individuálne a skupinové záujmy občanov. Avšak, iba jediné celospoločenské správne centrum štátu nemôže byť spôsobilé vyvolávať ani uspokojovať záujmové iniciatívy a vnútorné potreby občianskej spoločnosti, a preto pluralitu spravovaných musí nevyhnutne sprevádzať pluralita spravujúcich“ (Kosorín, 1999, s. 40 – 41). A teda tvrdenie **P. Kulašika**, ktorý uvádza, že: „čím je štátna moc difúznejšia, o to viac je politický systém komplexnejší a politické rozhodnutia sú anonymnejšie, a participuje na nich čo najväčší okruh občanov“, je preto na mieste (Kulašik – Tóth, 1998, s. 23 – 24).*

Do demokratického politického systému tak automaticky vstupuje aj samospráva ako dôležitá súčasť verejnej správy – a to prostredníctvom „*artikulácie požiadaviek aktívnych občanov, uplatňujúcich si svoje občianske práva, uvedomujúc si politickú moc, ktorou dokážu disponovať a participovať pri spravovaní spoločnosti*“ (Kováčová, 2020, s. 21). Možno konštatovať, že schopnosti samosprávy – ako subsystemu verejnej správy – závisia od zloženia, výkonnosti a demokratickosti zvolených orgánov, ako aj od odbornej kvalifikácie jednotlivcov, od finančných prostriedkov a účelnej skladby, ako aj od organizácie práce manažmentu a administratívneho aparátu. Okrem toho, schopnosť samosprávnych orgánov sa posudzuje aj podľa toho, ako dokážu vychádzať v ústrety občanom pri riešení každodenných životných situácií.

Čo sa týka vzájomných väzieb samosprávy a politického systému, je potrebné poukázať na skutočnosť, že efektívnosť samosprávnych rozhodnutí je nevyhnutné posudzovať nielen z titulu samosprávneho rozhodnutia, ale i z hľadiska dosahu a významu samosprávnej činnosti na fungovanie celého politického systému, na ekonomické procesy, na rozvoj kultúry a to tak vo vzťahu k spoločnosti, ako aj vo vzťahu k jednotlivcovi, k občanovi. Pre každého občana je dôležité, aby akékoľvek rozhodnutie, týkajúce sa života v miestnej komunite, bolo v súlade s jeho osobnými záujmami.

Verejná správa je teda neodmysliteľnou súčasťou politického systému, ktorá plnením svojich vlastných funkcií umožňuje politickému systému vytvárať predpoklady pre fungovanie systému ako celku. Uprostred inštitúcií a vzájomných vzťahov medzi nimi, ako aj uprostred noriem, predpisov, postojov, hodnôt a vzorcov správania sa, prostredníctvom ktorých sa politika uskutočňuje, má svoje určenie (Kováčová, 2020). Poznávanie je preto potrebné zamerať tak na usporiadanie vzájomných vzťahov v rámci organizačnej štruktúry verejnej správy, ako aj na systém pravidiel, procedúr a techník, podľa ktorých má byť verejná správa realizovaná na jednotlivých úrovniach, ale aj na interpretáciu správnych procesov a hodnotenie toho, čo a ako bolo, resp. malo byť vo sfére verejnej správy uskutočnené.

Uvedené prístupy potvrdzujú skutočnosť, že vývoj verejnej správy ako oblasť vedeckého poznania nemá jednodimenzionálny charakter. Rôznosť prístupov a ich obsahové zameranie k verejnej správe možno chápať ako postupné objavovanie rôznorodých podôb verejnej správy, a preto poznatky zo skúmania verejnej správy majú jednoznačne interdisciplinárny a multidimenzionálny charakter.

Tým, že verejná správa obsahuje vo svojom názve pojem verejná, ešte nie je vylúčený jej vplyv aj na súkromný sektor. Naopak, v snahe zefektívniť a skvalitniť výkon verejnej správy sa v praxi implementujú rôzne metódy práve zo skúseností súkromného sektora. Avšak, rešpektujúc pritom demokratický status občana a základné demokratické princípy. V závislosti od veľkosti a štruktúry verejného sektora ako aj samotnej verejnej správy, má verejná správa v moderných demokraciách pomerne dôležitú a nezastupiteľnú úlohu.

Verejná správa prešla zložitým vývojom, ktorý je typický pre stredoeurópske krajiny, prechádzajúce reformným procesom. Doterajšie reformy verejnej správy boli sústredené predovšetkým na inštitucionálne, pôsobnostné a právomocné riešenia. Avšak, súčasnosť je živým dôkazom toho, že prestavbe verejnej správy v personálnej a etickej oblasti sa žiaduca pozornosť nevenovala. Preto je verejnú správu potrebné modernizovať takým spôsobom, aby sa stala efektívnejšou, spoľahlivejšou a otvorenejšou, a mohla tak na úrovni plniť svoje poslanie a účel.

3 Verejná politika a Politológia

Rozdiel medzi *Politológiou* a *Verejnou politikou* možno stanoviť poukázaním na to, že zatiaľ čo Verejná politika analyzuje formovanie, presadzovanie a evaluovanie verejného záujmu v troch sektoroch tvoriacich demokratickú spoločnosť – v súkromnom, verejnom a v občianskom sektore, tak Politológia skúma všeobecnú politiku pri jej sprostredkovaní, moderovaní či blokovaní procesov vo všetkých troch sektoroch spoločnosti. Niektorí autori pritom najvšeobecnejšie rozlišujú medzi Verejnou politikou a Politológiou, ako medzi presadzovaním resp. aplikáciou konkrétnej politiky na základe verejného záujmu a teoretickou bázou tohto presadzovania.

Verejná politika sa formuje v politickom prostredí, ktoré detailne skúma Politológia (Potůček, 2010). Pre Verejnú politiku je charakteristická náväznosť jednotlivých krokov, súhrn vzájomne prepojených rozhodnutí, ako i samotná praktická činnosť. Na presadenie záujmov sa očakáva konsenzus, t. j. dohoda medzi zúčastnenými aktérmi, ktorí artikulujú svoje záujmy a požiadavky. Rovnako dôležitou je i samotná spolupráca aktérov. Verejná politika sa zaujíma o sociálno-politický proces, ktorý smeruje k uspokojeniu konkrétnych, diferencovaných ľudských potrieb, uspokojenie ktorých nie je možné dosiahnuť len za pomoci súkromného sektora. Zaoberá sa už konkrétnymi verejnými záujmami, skúma čo je a čo už nie je verejný záujem. V rámci tvorby stratégií prevláda dlhodobý horizont rozhodovania.

Politológia sa zaoberá problémom politiky, moci a vládnutia. Zaoberá sa skôr výkonom politiky ako špecializovanej, deľbou práce profesionalizovanej ľudskej činnosti, viazanej na reprezentáciu a stret diferencovaných záujmov (Potůček, 2010; Briška, 2010). Pre Politológiu je dôležité identifikovať pôvod, podstatu politiky, metodológie. Politológia uplatňuje znalosti výskumných metód, procedúr a techník. Presadzovanie najrôznejších záujmov je postavené na konflikte. V rámci tvorby stratégií prevláda krátkodobý horizont rozhodovania.

Okrem otázok obsahu politiky, Politológia zahŕňa aj boj o získanie moci, boj o účasť na moci a potvrdenie jej legitimity jednotlivým aktérom, ale aj proces participácie na tvorbe politiky, voľby, volebný proces. Pochopenie jedinečnosti mocenského fenoménu smeruje k lepšiemu pochopeniu fungovania politického systému. Ak súhlasíme s tvrdením **P. Kulašika**, že: „*mocenský boj je jedným zo základných prvkov politična*“ (Kulašik, 2005, s. 68), potom

z toho logicky vyplýva, že fenomén moci je rozhodujúcou kategóriou a je kľúčovým pojmom pre pochopenie politiky. V modernej politickej vede sa s pojmom politika zaoberal aj **M. Weber**, ktorý uvádza tzv. mocenskú definíciu politiky, a síce: „*politika by mala pre nás znamenať úsilie o podiel na moci alebo úsilie o ovplyvňovanie del'by moci, či už medzi štátmi alebo vo vnútri jedného štátu medzi jednotlivými skupinami ľudí, ktorých zahrnuje*“ (Weber, 1990, s. 11). Zároveň **M. Weber** dodáva: „*ten kto sa zaoberá politikou, ten sa usiluje získať moc, a to moc ako prostriedok v službe iných cieľov (ideálnych, či egoistických), alebo moc kvôli nej samotnej, pre pôžitok z pocitu prestíže, ktorý táto moc poskytuje*“ (Weber, 1990, s. 11). Pri uplatňovaní politickej moci musíme mať na zreteli schopnosť ovplyvňovať alebo ovládať inštitúcie, prostredníctvom ktorých sa tvorí a následne aplikuje právo, a ktoré úzko súvisia s ekonomickou mocou. Moc je ústrednou témou politického života. Je to vzťah medzi ľuďmi, organizáciami a inštitúciami. V prípadoch, kedy sa skúma proces prerozdelenia moci v určitom systéme, realizovaný inštitúciami spravujúcimi štát – hovoríme o dekoncentracii štátnej, resp. verejnej správy. Správna veda, zaoberajúca sa verejnou správou, kladie dôraz na formálnu stránku veci. Tieto orgány vo veciach správy plnia výkonnú funkciu, ktorá sa navonok prejavuje vo forme rozhodnutí. Vo všeobecnosti rozoznávame dva subjekty správy – subjekty, ktoré spravujú a subjekty, ktoré sú spravované.

Záver

Verejná politika vznikla z potreby porozumieť špecifickým politickým problémom, faktorom ovplyvňujúcim jednotlivé politiky, vzťahom medzi jednotlivými politikami a tiež ich spoločenským dôsledkom. Podobne i Verejná správa prešla zložitým vývojom, ktorý je typický pre stredoeurópske krajiny, ktoré prešli reformným procesom. V závislosti od jednotlivých škôl myslenia a ich reprezentantov existujú v prístupe k predmetu, k metódam, ale aj v prístupe k obsahu štúdia Verejnej politiky a Verejnej správy značné rozdiely.

V procese vývoja vedných disciplín, Verejnej politiky a Verejnej správy, postupne dochádza k precízácii a k dotváraniu predmetu ich skúmania, následkom čoho vedné disciplíny strácajú svoj hraničný charakter a postupne sa včleňujú do politickej vedy ako jej autonómna disciplína. Politológia vo svojom jadre zahŕňa systematické teoretické poznatky o moci, o politike, o politickom systéme, o politických inštitúciách, o politickom správaní, o politických teóriách, o dejinách politického myslenia, o politických ideológiách, o komparatívnej politológii, ako aj o verejnej politike a verejnej správe. Študijný odbor Politológia však môže nadobudnúť oveľa širší rámec, a síce môže sa rozšíriť aj o medzinárodné vzťahy, geopolitiku, európsku integráciu. Politické vedy potom ako študijný odbor prostredníctvom Verejnej politiky a Verejnej správy zahŕňa poznatky o implementácii politiky na vnútroštátnej, ale i na medzinárodnej úrovni. Politické vedy tak cez identifikáciu problémov ašpirujú o poznanie a hľadanie možností ako v praktickom živote efektívne spravovať občiansku spoločnosť, štát, región, obec, či záujmové korporácie v meniacich sa politických, ekonomických, sociálnych, bezpečnostných, mediálnych a kultúrnych podmienkach v globalizujúcom sa prostredí.

Zoznam bibliografických odkazov

- ADAMCOVÁ, M. – KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6.
- BIRKLAND, T. A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M. E. Sharpe, 2001. 294 p. ISBN 978-07-656-0418-7.
- BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci s.r.o., 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- FIALA, P. – SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod Policy Analysis*. Brno: Barrister&Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- HALÁSEK, D. 2011. *Veřejná politika*. Opava: Fakulta veřejných politik, Slezská univerzita v Opavě, 2011. 176 s.
- JENKINS, W. I. 1978. *Policy Analysis*. London: M. Robertson, 1978. 278 p. ISBN 08-552-0200-9
- KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: EKONÓM, 1999. 232 s. ISBN 80-225-1114-5.
- KOVÁČOVÁ, E. 2020. *Vplyv decentralizácie na výkon a riadenie územnej samosprávy v SR*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2020. 222 s. ISBN 978-80-557-1766-1.
- KRÁLIK, J. – KOVÁČOVÁ, E. 2015. *Public Policy and Public Control*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2015. 190 p. ISBN 978-80-557-0979-6.
- KULAŠIK, P. – TÓTH, R. 1998. *Úvod do politológie*. Liptovský Mikuláš: TATRAREVUE, 1998. 163 s. ISBN 80-967988-5-5.
- KULAŠIK, P. 2005. *Politológia*. Hlohovec: EFEKT COPY, 2005. 279 s. ISBN 80-969280-9-0.
- LASSWELL, H. 1951. The policy orientation. In LERNER, D. – LASSWELL, H. (eds.): *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. pp. 3 – 15
- NEKOLA, M a kol. 2011. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: KAROLINUM, 2011. 305 s. ISBN 978-80-246-1865-4.
- POTŮČEK, M. a kol. 2010. *Veřejná politika*. Praha: SLON, 2010. 396 s. ISBN 978-80-86429-50-2.
- ŠKULTÉTY, P. 2001. *Základy verejnej správy*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2001. 120 s. ISBN 80-8055-387-4.
- VESELÝ, A. – NEKOLA, M. 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON, 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.
- VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: KAROLINUM, 2009. 262 s. ISBN 978-80-246-1714-5.
- WEBER, M. 1990. *Politika ako povolanie*. Bratislava: Nakladateľstvo SPEKTRUM, 1990. 77 s. ISBN 80-218-0055-0.

POLITIKA AKO OBJEKT SKÚMANIA SOCIOLOGIE: HRANICE POLITIKY⁷

POLITICS AS AN OBJECT OF SOCIOLOGICAL INVESTIGATION: SCOPE OF POLITICS

Jarmila Androvičová⁸

ABSTRAKT

Príspevok stručne predstavuje vývoj v oblasti sociológie politiky s dôrazom na tzv. novú sociológiu politiky. Autorka ukazuje ako rozvoj novej sociológie politiky prispel k rozšírenému chápaniu konceptov moci a politiky nielen v oblasti sociológie, ale i sociálnych vied všeobecne. V teoretickej oblasti k tomuto rozšírenému chápaniu prispela najmä koncepcia moci a politiky M. Foucaulta, preto sa v texte autorka zameriava práve na ňu. Koncepcia založená na chápaní moci ako podstatnej zložky všetkých sociálnych vzťahov a procesov otvára priestor pre širšie chápanie politiky a rozširuje možnosti jej skúmania. V oblasti sociológie sa tak deje najmä prostredníctvom zahrnutia analýzy diskurzu do jej teoretického i metodologického záberu.

KLúčové slová: moc, politika, sociológia politiky, diskurz, M. Foucault,

Úvod: Sociológia politiky alebo politická sociológia?

Pri úvahách o špecifikách sociologického prístupu k skúmaniu politiky je treba oddeliť dve roviny – tou prvou je úloha sociológov pri skúmaní a analýze aktuálneho politického diania. Táto býva často založená na výskumoch volebného správania a výskumoch verejnej mienky, kde sociológovia pracujú samostatne alebo v interdisciplinárnych tímoch. Využívajú tu metodologický aparát sociológie, ale samozrejme o špecifickom prístupe by bolo možné uvažovať aj vo vzťahu k samotnej analýze – kladeniu výskumných otázok. Veľká časť tohto skúmania prebieha mimo akademických pracovísk cez rôzne výskumné agentúry, inštitúcie či think tanky. Často je pre verejnosť najviditeľnejšia, najmä ak sa sociológovia podieľajú na prezentácií výsledkov takýchto výskumov. V tomto príspevku by som sa však zamerala skôr na niektoré špecifiká sociologického prístupu k vymedzeniu a chápaniu politiky a z toho vyplývajúceho výskumného zamerania sociológov. Pozrela by som sa na to cez pohľad na subdisciplínu sociológie – sociológiu politiky.

Je potrebné sa najprv vyjadriť k používaniu pojmu sociológia politiky. V zahraničnej literatúre (v angličtine) sa objavujú skôr texty (články i učebnice) používajúce pojem „political sociology“ z čoho potom vyplýva, že aj v našom prostredí sa niekedy hovorí o politickej sociológii. Tieto dva pojmy (sociológia politiky a politická sociológia) sa pritom často chápu

⁷ Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0460/19 pod názvom Alternatívy vedeckého skúmania politiky, ktorý bol realizovaný v rokoch 2019-2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a bol finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

⁸ Mgr. Jarmila Androvičová, PhD., - Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, Katedra politológie, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica e-mail: jarmila.androvicova@umb.sk

ako synonymá, a to i vtedy keď preferovanie niektorého pojmu autor zakladá na osobitných argumentoch. Niektorí autori sa však prikláňajú k rozlišovaniu týchto pojmov. Napr. **K. B. Müller** (2008, s.9) tvrdí, že politická sociológia je odbor na rozhraní medzi sociológiou a politológiou, ktorý býva niekedy radený do širšieho chápania politických vied. Sociológiu politiky potom chápe ako pododbor všeobecnej sociológie. Toto chápanie má blízko k tomu, ktoré v roku 1968 navrhol **G. Sartori** (1969). Ten tvrdí, že kým pojem sociológia politiky je jasný a indikuje subdisciplínu sociológie, pojem politická sociológia je nejasný. Môže byť chápaný ako synonymum pojmu sociológia politiky ale aj nie. Znejasnenie tohto chápania pripisuje predovšetkým európskemu kontextu, kde väčšina akademikov zdieľala **Duvergerov** pohľad, že „vo všeobecnosti dve označenia (politická sociológia a politická veda) sú synonymami“ (Duverger, In Sartori 1969). Sartori sám navrhoval nasledovné chápanie: „*Politická sociológia je interdisciplinárny hybrid pokúšajúci sa kombinovať sociálne a politické explanačné premenné. Sociológia politiky je naproti tomu sociologickou redukciou politiky.*“ (Sartori, 1969, s. 200) Zároveň však konštatuje, že ustanovenie politickej sociológie ako skutočného interdisciplinárneho prístupu, ako vzájomne vyváženého a obohacujúceho medzi sociológmi a politológmi/politickými vedcami, je skôr otázkou budúcnosti než súčasnosti. (tamtiež) Zmapovať napokon reálny inštitucionálny vývoj politickej sociológie by pomohlo odpovedať na mnohé otázky, i na tú, či sa Sartoriho predpoklad naplnil, ale nie je to ambíciou tohto textu.

V slovenskom prostredí je autorom učebnice Sociológia politiky **J. Sopóci** (2002), ktorý tvrdí, že sociológia politiky môže byť chápaná buď ako subdisciplína sociológie alebo ako disciplína na rozhraní sociológie a politológie. Situáciu z hľadiska vymedzenia chápania týchto pojmov komplikuje aj používanie pojmu „political sciences“ v angličtine a politológia v slovenčine. V anglicky hovoriacom prostredí je potom jednoduchšie chápať politickú sociológiu ako súčasť politických vied, najmä keď sa na väčšine študijných odborov politických vied vyučuje, a interdisciplinaritu evokuje i z hľadiska svojho zamerania a prístupu (čo je však opäť otázka, ktorý by bolo potrebné podrobnejšie rozobrať a nie je to ambíciou tohto textu).

Z vyššie uvedeného vyplýva, že používanie pojmov sociológia politiky, resp. politická sociológia je v našom prostredí nie je úplne jednoznačné, ale vyplýva z toho i to, že pre potreby tohto textu bude najlepšie sa pridržať pojmu sociológia politiky. Nepokúšame sa tu uspokojivo vyriešiť vzťah týchto dvoch oblastí skúmania a týchto dvoch pojmov (a otázku či sa jedná len o dva pojmy alebo aj o dve oblasti skúmania tiež nechávame bokom). Vývoj v tejto sociologickej subdisciplíne nám slúži najmä na to, lebo si cezeň vieme predstaviť v čom je sociologický prístup k skúmaniu politiky špecifický a obohacujúci spoločenskovedné skúmanie politiky, čo je hlavným cieľom tohto textu.

1 Vývoj sociológie politiky

Ako konštatuje **Sopóci** (2002, s.8) vzťah medzi sociológiou a politológiou určuje to, že sociológia má obsiahlejší, širší predmet skúmania – spoločnosť ako celok, ktorej súčasťou je i politika a politické inštitúcie spoločnosti. Možno preto konštatovať, že sociológia politiky skúma politiku v jej spoločenskom kontexte. Politike totiž možno úplne porozumieť a vysvetliť ju len v jej širšom spoločenskom kontexte. Sopóci dokonca tvrdí, že je to dôvod prečo sa dnes politológia čoraz viac sociologizuje. Ako predmet skúmania politológie aj sociológie politiky

sa najčastejšie vymedzuje moc. Odlišnosť v prístupe sa pritom najbežnejšie definuje spôsobom, že kým predmetom politológie je skúmanie moci samotnej, predmetom skúmania sociológie politiky je moc v jej spoločenskom kontexte, resp. „sociálne základy politiky“ (Lipset, 1982, In Sopóci, 2002, s.8).

Na konci 50. rokov 20. storočia sa presadila snaha predovšetkým amerických sociológov chápať sociológiu politiky ako relatívne samostatnú vedu. Popri rokovaní na IV. Svetovom kongrese sociológov v roku 1959 k tomu prispelo práve vydanie knihy **S. M. Lipseta** „Political Man. The Social Bases of Politics“ (Pecka, 2010, s.13). Dejiny inštitucionalizovanej sociológie politiky teda začínajú práve tu, za obdobie položenia základov sociológie politiky sa však často považujú už 20. a 30. roky 20. storočia, a z širšieho hľadiska, sú ideové korene toho, čo môžeme označiť ako sociologický prístup k skúmaniu politiky oveľa staršie. Spomedzi mysliteľov 19. storočia, ktorých dielo významne ovplyvnilo vývoj sociologického skúmania politiky sa spomínajú najmä **Karel Marx** či **Alexis de Tocqueville**, ale mnoho významných podnetov prijala sociológia politiky od klasikov sociológie z počiatku 20. storočia ako **Max Weber**, **Robert Michels** či **Émile Durkheim**.

Vznik a rozvoj sociológie politiky spôsobili podľa **M. Rusha** najmä dve skutočnosti: rozvoj a rozšírenie behaviorizmu v spoločenských vedách a skúmanie politického a ostatného spoločenského života v rozvojových krajinách (Rush, In Sopóci 2002, s.12). Behavioristi i ďalší politológovia a sociológovia kritizovali vtedajšiu politickú vedu za jej zotrvávanie na tradičných (inštitucionalistických) teoretických základoch a metodologických prístupoch, ktoré považovali za nedostatočné a znemožňujúce jej ďalší rozvoj a snažili sa ich doplniť alebo nahradiť inými, ktoré mali priniesť nové empirické a teoretické poznatky. Behaviorizmus priniesol do politológie najmä dôraz na empirické skúmanie a systematické pozorovanie a meranie politického (najmä voličského) správania sa ľudí (tamtiež). Skúmanie krajín tretieho sveta zas upozornilo na dôležitosť kultúrneho kontextu. Rovnaké politické inštitúcie v inom kultúrnom prostredí nefungovali tak ako by sa očakávalo. Jednou z prvých klasických tém sociológie politiky bolo práve skúmanie politickej kultúry.

Mnohí vedci, ktorí sa zaslúžili o rozvoj sociológie politiky boli ovplyvnení systémovým prístupom, ktorý do sociológie prenikol najmä vďaka dielu štruktúrneho funkcionalistu **Talcotta Parsonsa**. Systémovým prístupom sa inšpirovali práve autori, ktorí rozpracovali aj koncepcie politickej kultúry ako **D. Easton**, ale predovšetkým **G. A. Almond** a **S. Verba**. Sociológia sa teda „zapojila“ do systematického skúmania politiky nielen z metodologického, ale i z teoretického hľadiska.

V tomto období rozvoja sociológie politiky sa kládol dôraz na skúmanie politiky a moci v jej sociálnom kontexte. Hoci sa teda akcentuje, že je politika nevyhnutne spojená s ďalším spoločenským životom, ostáva tu predstava politiky ako osobitnej sféry spoločenskej činnosti, ktorá je predovšetkým o získavaní a udržiavaní moci a možno ju reálne či aspoň analyticky odčleniť od iných sfér ľudskej činnosti.

Zhruba od konca 60. rokov 20. storočia sa však v sociológii politiky, najmä na základe vplyvu myšlienok francúzskych postmodernistov (a to predovšetkým teórie moci a politiky vytvorenej Michelom Foucaultom), ale aj na základe reálnych spoločenských a politických zmien v tomto období (globalizácia, tzv. kultúrne revolúcie) utvárala orientácia v rámci sociológie politiky, ktorú niektorí autori nazývajú „nová“ sociológia politiky, a považujú ju za opak tradičnej sociológie politiky. V rámci tejto perspektívy sa rovnako akcentuje dôležitosť

skúmania rámca, ktorý by v termínoch klasickej sociológie politiky bolo možno chápať ako mimo-politickú sféru, avšak je tu narušená vôbec predstava sféry politiky ako samostatnej, od iných sfér oddeliteľnej, ľudskej činnosti. Stráca tu preto zmysel hovoriť o skúmaní politiky v jej sociálnom kontexte, lebo to že politika je integrálnou súčasťou tohto kontextu a zároveň tento kontext je nevyhnutne „politický“ je základným východiskom tohto prístupu. Pojem politiky sa tu rozširuje mimo sféru jej klasického inštitucionálneho chápania pod heslom „osobné je politické“⁹ a „moc je všadeprítomná“¹⁰.

Korene takéhoto posunu v náhľade na politiku a politično treba hľadať na jednej strane v teoretických a filozofických východiskách postmodernistov resp. postštrukturalistov, ale zároveň je impulzom pre jeho rozvoj reálne spoločenské a politické dianie v Západných spoločnostiach z konca 60. rokov 20. storočia. V tomto období sa mení základný politický konflikt, ktorý by dovtedy bolo možné pomenovať ako prevažne ekonomický založený na sociálno-triednych identitách. Práve v tomto období sa však súčasťou politického konfliktu stávajú aj identity nové (založené na rode, etnicite), ktoré sa stávajú i základom nových subjektov a nových foriem politiky (napr. tzv. nových sociálnych hnutí), ale menia aj tradičné subjekty ako sú politické strany (napr. tzv. nová ľavica). Tieto zmeny ukazujú, že javy a procesy, ktoré v istom období nechápeme primárne ako politické sa politickými môžu stať. Heslo „osobné je politické“ by teda bolo možné upraviť aj na „osobné je politizovateľné“. Tak či onak hranice sféry chápania a definovania politiky v sociológii, i spoločenských vedách všeobecne, sa tým otvorili.

V tomto texte sa bližšie pozriem práve na takéto rozšírené chápanie politiky a moci ako jej základného atribútu, a to práve cez dielo **M. Foucaulta**, pričom vychádzam z toho, že toto rozšírené chápanie je rozhodne obohatením skúmania moci a politiky, a dokonca, že zodpovedá podmienkam súčasného sveta lepšie než tradičné vydeľovanie politiky ako sféry pôsobenia politických inštitúcií a tradičných (jednoznačne zadaných) politických aktérov.

Zároveň však treba povedať, že to neznamená, že sa stotožňujem bezvýhradne s implikáciami takéhoto prístupu a so závermi, ku ktorým niektorí autori novej sociológie politiky prišli. Postmodernistický prístup k definovaniu a skúmaniu politiky totiž často vedie k preceňovaniu významu nových foriem politiky a nových politických aktérov a k hlásaniu zániku relevancie a vplyvu tých starých, napríklad k záverom ohľadne oslabovania moci štátu, politických strán a pod. Tieto majú svoj reálny základ, a sú to trendy nespochybniteľné, v podaní postmodernistov však argumentácia často nie je dostatočne empirická a je skôr teoretická a filozofická. Napriek tomu tvrdím, že postmodernistické chápanie moci je významným príspevkom k pochopeniu fungovania moci v spoločnosti a obohatením analytických možností jej skúmania.

⁹ V angličtine ako „The personal is political.“ Alebo „The private is political“ bol politickým argumentom a sloganom študentského hnutia a druhej vlny feminizmu z konca 60. rokov 20. storočia. Heslo bolo spopularizované esejou **Carol Hanishovej** z roku 1969, ktorá však odmietla autorstvo a preferovala aby sa heslu pripisovalo kolektívne autorstvo (predovšetkým protestujúcich žien).

¹⁰ „Moc je všadeprítomná“ v skutočnosti nefungovalo ako politické heslo, je to skôr odraz hesla „osobné je politické“ vo vedeckej sfére vychádzajúc z koncepcie **M. Foucaulta**. Používam ich obe kvôli zdôrazneniu dvoch zdrojov v novej sociológii politiky - spoločenského diania a nových filozofických náhľadov na moc a jej fungovanie.

2 „Osobné je politické.“ „Moc je všadeprítomná.“ Hranice politiky a sféra moci.

Politiku najčastejšie chápeme ako formu organizovania a inštitucionalizovania moci. Môžeme to aj obrátiť: organizácia moci je formovaná inštitúciami, miestami a procesmi, ktoré zvyčajne označujeme ako politické. Čo je teda politické? Kde sú hranice politiky? Ak by platilo, že všetko je politické pretože moc je všadeprítomná, nepochybne by to znamenalo, že potrebujeme nový pojem na označenie toho čo chápeme ako „politické“ tradične, alebo potrebujeme hovoriť aspoň o politike v užšom a širšom zmysle slova. V prípade sociológie je dôležitý ešte ďalší rozmer resp. pojmu „politické“ smerom od inštitúcií ako sfére politiky k aktérovi a jeho politickému správaniu. Sociologické chápanie teda sféru politiky rozširuje ešte v rámci tradičnej sociológie politiky a to presunom ťažiska od štruktúry k aktérovi. A z tohto posunu potom vyplýva, že to čo môžeme chápať ako politické správanie veľmi závisí od kontextu.

Z takejto potreby rozhodovať o tom čo je politické v závislosti od kontextu, je potom už len krôčik k prvému spôsobu chápania hesla „osobné je politické“ resp. „moc je všadeprítomná“. Týmto spôsobom je náhľad na všetky fenomény ako potenciálne politické, teda politizovateľné. To znamená, že ak aj niečo momentálne nie je predmetom politického súperenia, neznamená to, že sa takým za istých okolností nemôže stať. Spôsob nakladania s odpadom v domácnosti nebol do istého obdobia politickou otázkou (ak tak len praktickou otázkou komunálnej politiky), vo svetle ekologickej krízy sa ňou však stal, a to nielen z toho hľadiska, že sa touto otázkou zaoberajú politickí aktéri, ale i z toho hľadiska, že konanie samotných jednotlivcov je možné vnímať politicky (ignorujú aktuálnu ekologickej krízu a výzvy smerom k šetrnejšiemu hospodáreniu s odpadmi, triedeniu odpadu a pod. alebo sú v tomto slova zmysle „uvedomelí“). Ich správanie je teda politické, resp. možno ho takto vnímať a definovať. Zároveň ich ignorácia alebo uvedomelosť (hoci by sa hodilo použiť menej normatívne pojmy) sa môžu premietnuť aj do ich politického správania v užšom slova zmysle, napr. do ich voličského správania.

V druhom chápaní rozšírenia pojmu „politické“ sa má namysli, že nepolitické je politické vo svojich dôsledkoch. Sem treba pridať i strategické vyhýbanie sa pojmu politika aktérmi, napr. popularitu tzv. „nepolitickej politiky“. V prvom rade ide ale o to, že nepolitické konanie, či nepolitickí aktéri, vlastne pomáhajú automaticky reprodukovať daný status quo, a to práve tým, že sa politicky nijako neangažujú (ani minimálnym spôsobom napr. rozhovormi o politike so svojimi blízkymi). Ak sa nijako nesnažím o zmenu či ovplyvnenie politických pomerov, politicky konám smerom k ich zachovaniu, i keď možno neuvedomele alebo dokonca nechcene. Z tohto hľadiska je dôležité, že konanie, ktoré odvádza pozornosť od politiky je jednoznačne politickým konaním (možno aj s jasným zámerom). Mocní (a nemusia to byť len politici) sa môžu snažiť nielen získať priamu podporu a aktívne legitimizovať svoje mocenské pôsobenie, ale sa môžu usilovať i legitimizovať ho pasívne – teda cez neutralizáciu možného odporu, resp. snažiť sa vytvoriť také podmienky aby tento odpor ani nemohol vzniknúť. Zaujímavým príkladom sú analýzy televíznej zábavy ako príkladu takejto stratégie.¹¹

V treťom chápaní rozšírenia pojmu „politické“ sa vychádza práve z foucaultovského hesla „moc je všadeprítomná“. Tým pádom sú hranice „politiky“ a „nepolitiky“ len iluzórne –

¹¹ Pozri napr. Lance-Holbert, Hill and Lee, 2012.

skutočný konflikt sa neodohráva v prostredí tradičných politických inštitúcií. Práve toto chápanie si v tomto texte rozoberieme podrobnejšie.

Foucaultovmu chápaniu moci sa treba vždy rozumieť v kontexte. T.j. nie je jednoduché toto chápanie vysvetliť prostredníctvom jasných definičných kritérií. V našom prípade je úloha trochu jednoduchšia, lebo sa momentálne nepasujeme do roly interpreta Foucaultovho diela a chápania moci komplexne, ale ide nám o to vysvetliť prečo takéto chápanie moci znejasňuje hranice politiky a ako ovplyvnilo vývoj jej skúmania nielen na pôde sociológie.

V prvom rade je veľmi dôležité podčiarknuť, že u **M. Foucaulta** je akékoľvek poznanie inherentne prepojené s mocou. Inými slovami nosným aspektom Foucaultovho diela je to ako na seba navzájom pôsobia poznanie a moc. **Foucault** túto tézu rozpracováva s využitím jemu vlastných metód archeológie a genealógie a analyzuje tak napríklad dejiny psychiatrie (diela *Dejiny šialenstva* 1961 a *Zrod kliniky* 1964) alebo analyzuje dejiny trestania a väznenstva (*Dozerať a trestať: zrod väzenia* 1976) či nedokončené *Dejiny sexuality* (1976-1984). Tu treba rozhodne poznamenať, že Foucaultovi nejde o to predstaviť nejakú tému s využitím a aplikovaním ním preferovaných metód analýzy moci, ale naopak, ide mu o to použiť tieto témy na rozvíjanie jeho metódy, jeho chápania moci.¹²

Dôležité ale je, že tému analyzovania toho ako navzájom pôsobia poznanie a moc si nevybral **Foucault** ako jednu z možných, ale je tu zásadný a omnoho hlbší predpoklad, na ktorom akcent na túto tému spočíva (netreba zabúdať, že Foucault bol filozof). Pre toto hlbšie pochopenie treba načrieť do lingvistiky (analýza jazyka je vôbec pre Foucaulta a ďalších postmodernistov, resp. postštrukturalistov kľúčová). Je dôležité, že poznanie sa vždy deje v spoločenskom kontexte a za použitia jazyka. Používanie jazyka pritom už na najbazálnejšej rovine vytvárania pojmov je o zahrňovaní a vylučovaní, a tým pádom o moci (stanoviť čo bude zahrnuté a čo vylúčené¹³). Napríklad pojem „stolička“ nie je daný priamym vzťahom pomenovania a objektu, ale je daný (je ho možné chápať) tým, že vylučuje znaky, ktoré už do objektu a pojmu „stolička“ nepatria a odlišuje ich od tých definičných, ktoré rozhodujú o tom čo do pojmu stolička patrí¹⁴. Takýto význam zároveň nie je fixný, lebo ak aj dlhodobo platí, že stoličkou pomenovávame niečo na čom sa sedí, má štyri nohy a operadlo, v inom kontexte môžeme za stoličku označiť aj niečo čo operadlo nemá (napr. stolček), a ak to budeme robiť často a z mocenskej pozície môžeme chápanie pojmu stolička rozšíriť alebo naopak, môžeme ho aj zúžiť. Napr. povieme, že stolička bude len drevená a všetky veci z iného materiálu už stoličkou nie sú. Samozrejme toto sa dá urobiť opäť len v sociálnom kontexte a bude sa jednať o konanie, ktoré reprodukuje moc – lebo rozhoduje o tom čo patrí dnu a čo von. Čo bude zahrnuté a čo bude vylúčené. Analogicky sa dá hovoriť o pojmoch, ktoré majú sociologickú relevanciu. Napríklad pojem „Slovák“. Kto môže byť označený ako „Slovák“? Aké kritériá na to musí spĺňať? Sú tieto kritériá iné ako sú tie v prípade kategórie „Američan“?¹⁵ Ako a kde

¹² Zároveň treba podčiarknuť špecifický prístup Foucaulta k analýze dejín: z analýzy dejín si môžeme vybrať to, čo nám lepšie pomôže pochopiť súčasnosť – nejde o čo najvernejšie interpretovanie histórie, selektívny prístup je prípustný, ba až žiadaný.

¹³ I keď dôležité je povedať, že pojem „stanoviť alebo rozhodnúť“ evokuje subjekt a Foucaultovo chápanie moci je nesubjektívne, i keď intencionálne

¹⁴ Toto vychádza už zo Saussurovskej lingvistiky jazyka ako systému binárnych protikladov, na ktoré nadväzujú štrukturalisti a neskôr postštrukturalisti

¹⁵ Všeobecne sa má napríklad za to, že v našom kontexte je dôležitejšia etnická definícia nacionalizmu a v USA napríklad občianska, takže kritériá na to byť „Slovákom“ a byť „Američanom“ budú pravdepodobne rôzne

tieto kritériá vznikli? Kto ich ďalej reprodukuje? S akým cieľom a akým mocenským účinkom? Existuje nejaký boj alebo konflikt ohľadom definície pojmu „Slovák“? Mala by byť podľa niektorých táto definícia flexibilnejšia a otvorenejšia? Aké procesy v spoločnosti (aké konanie aktérov – jazykové i nejazykové¹⁶) prispievajú k reprodukcii istého chápania tohto pojmu?¹⁷

Samozrejme hovoriť len o pojmoch je nepostačujúce. Používanie jazyka v jeho komplexnosti a kontextovosti je o reprodukcii moci ešte omnoho jednoznačnejšie, lebo tu už sa jedná nielen o mechanickú reprodukcii daných štruktúr moci, ale aj o možnosť strategického konania s cieľom získať moc prostredníctvom reprodukcie jazyka, teda istú mocenskú konfiguráciu potvrdiť alebo naopak nabúrať a rozvrátiť. U **Foucaulta** sa takto stáva základom jeho diela koncept diskurzu. Zároveň z takejto koncepcie vyplýva, že analyzovať moc treba všade tam, kde sa jedná o reprodukcii istého mocensky relevantného diskurzu. Práve preto sa analýza diskurzu stala po tzv. „diskurzívnom obrate“ v sociálnych vedách tak rozšírená.

Foucaultovský koncept diskurzu možno zjednodušene chápať ako systém pravidiel alebo očakávaní, ktoré určujú kto môže hovoriť, čo a za akých podmienok. Ako upozorňuje **Šmídová-Matoušová** (2012: 37), Foucault používa pojem diskurz najmenej v troch významových polohách: 1. pre všeobecnú oblasť všetkých tvrdení, ktoré nesú (v istej dobe a na istom mieste) význam, 2. ako identifikovateľné skupiny tvrdení, kedy je možné hovoriť o diskurzoch s malým d a v plurále, napr. o liberálnom, konzervatívnom, pravicovom diskurze a pod. a 3. diskurzom regulované praktiky zodpovedajúce za skupinu tvrdení. Najvýraznejšie ale z Foucaultovho diela zaznieva jeho chápanie diskurzu ako istej meta-konstrukcie, ako rámca alebo mriežky, ktorá fixuje významy a tým obmedzuje rôznosť alebo rôznorodosť výpovedí, určuje im isté hranice. Zároveň však dáva týmto výpovediam zmysel, lebo ony sú uchopiteľné len v rámci tohto diskurzívneho poriadku.

Foucault pod pojmom diskurz chápe jednotlivé rečové prejavy ako „jazykové hry“ - v spoločnosti prebiehajúce rozhovory, diskusie, polemiky o nejakom predmete, ktoré sú výtvarmi vedenia a sú historicky podmienené. (Foucault, 2006) U Foucaulta pojem diskurz nezahŕňa len samotnú významotvornú aktivitu, ale i štruktúru – teda súhrn pravidiel, noriem, z ktorých pri svojich rečových prejavoch aktéri vychádzajú, podľa ktorých sa riadia. Diskurz je teda i súborom pravidiel toho „kto môže hovoriť, čo môže hovoriť, ako to môže hovoriť a v akej situácii“ (Tamtiež). Všetky tieto pravidlá sú však ustanovené mocensky a zároveň ich využívaním v praxi je moc ďalej reprodukována. U Foucaulta je problematické hovoriť o tom, že by aktéri strategicky takéto mocenské účinky diskurzu využívali, skôr hovoríme o tom, že títo aktéri moc ďalej reprodukovujú, keďže Foucaultovo ponímanie moci je nesubjektívne, i keď intencionálne. Foucault chápe diskurz ako zjednotenie jazyka a praxe. Jeho prístup je historizujúci – diskurz je vlastne vývojom významov, ktoré sa stabilizujú praxou prostredníctvom uplatňovania moci.

Keďže poznanie je v jadre reprodukcie moci, diskurz je vlastne spôsobom uzatvárania poznania a špecifický význam nadobúda v moderných spoločnostiach. Forma uplatňovania moci sa v moderných spoločnostiach mení a význam nadobúda tzv. disciplinácia. Disciplinácia je na rozdiel od donútenia vlastne menej zjavnou formou moci. Jej základom je to, že si

¹⁶ U Foucaulta je problematické oddeľovať jazykovú a nejazykovú stránku sociálnej praxe

¹⁷ Ešte by sme to mohli celé doplniť aj o otázku rodu – ak používame mužský tvar, resp. používame ho ako hlavný a ženský rod ako doplnujúci opäť tým reprodukovujeme isté chápanie rodových vzťahov a teda opäť konáme aj mocensky

ovládání neuvědomují, že sa stávajú subjektom moci. Ich rámce konania, zámery, motívy, ciele a túžby sú totiž produktom diskurzu (a teda aj moci), ktorý ozmyselňuje ich svet, zároveň obmedzuje možnosti ich konania. Diskurzy vytvárajú ľudský život konštruovaním, zavádzaním a normalizovaním určitých druhov, resp. typov osobností a sociálnych identít: diskurzy, ktoré majú autoritu vytvárajú identitu a regulujú naše túžby, telá, osobnosti i celé populácie: v dejinách ide potom o vylúčenie alebo marginalizovanie diskurzov, ktoré hovoria v prospech potlačovaných skupín.

Práve koncept disciplinácie je v nadväznosti na koncept diskurzu ďalším rámcom podporujúcim rozšírenie chápania konceptu moci a sfér, kde je potrebné ju analyzovať. Koncept disciplinácie upozorňuje na menej zjavné formy ovládania, ktorým je potrebné venovať pozornosť¹⁸ a tieto sa často dejú mimo sféry tradičnej politiky a politických procesov. U **Foucaulta** je ešte dôležitá, i keď z pohľadu konkrétnej analýzy ťažko uchopiteľná, ďalšia téza - a to, že moc je reprodukováaná zdola. To opäť nabáda k tomu uchopovať ju cez každodennú prax konajúcich aktérov a nie cez makrospoločenské a politické procesy.

Na záver tohto stručného pojednania o Foucaultovom koncepte moci a diskurzu je dôležité podotknúť, že hoci toto jeho chápanie i teoretické a metodologické implikácie jeho diela, evokujú silnú kritiku vo vzťahu k pôsobeniu moci – pretože treba odhaľovať mocenské účinky a ukazovať ako moc vylučuje alebo utlačuje, **Foucault** tvrdí, že moc sama o sebe nie je zlá ani dobrá. Moc je proste integrálnou súčasťou sveta a všetkých sociálnych vzťahov a procesov, je preto potrebné venovať vždy pozornosť aj mocenskej konfigurácii, ktorá dané sociálne javy a procesy umožňuje podporuje, definuje ich ako správne, normálne alebo nežiaduce či problematické.

Foucaultovo dielo sa stalo inšpiráciou pre mnohé ďalšie smery, ktoré sa hlásia k využitiu analýzy diskurzu. Zároveň však i mimo týchto smerov priamo aplikujúcich nejakú verziu diskurzívnej analýzy, došlo k tomu, že celá sociologická produkcia sa stáva viac citlivou k diskurzu a objavuje sa pojem „discourse – sensitive approaches“, teda prístupy citlivé k diskurzu, ako označenie pre tento fenomén.¹⁹

Záver

Čo teda z vyššie uvedeného vyplýva pre chápanie politiky a hraníc politiky? **I. Buraj** (2000, s.10) interpretuje Foucaultov postoj ako snahu odhaľovať nové formy politizácie verejného života. Nejde teda o to, že by sa zmenil charakter politiky, tá vždy bola a je o získavaní a udržiavaní moci, zmenili sa však hranice politiky. Predmetom politického boja môže byť prakticky čokoľvek: poznanie, pravda, výchova vzdelanie či zápas o svoje vlastné telo. V spoločnosti existujú tisíce mocenských vzťahov, a teda aj tisíce mocenských zrážok a politických bojov (tamtiež).

¹⁸ I keď samozrejme takýto koncept dávajúci do popredia menej zjavné formy mocenského ovládania nie je novým (viď napr. Gramsciho koncept hegemonie), ale rozhodne je Foucaultom originálnym spôsobom filozoficky a teoreticky podchytený.

¹⁹ Tu však treba podotknúť, že zdrojom takéhoto posunu je nielen dielo M. Foucaulta ale predovšetkým silný vplyv sociálneho konštruktivismu

K rozšíreniu chápania moci v sociálnych vedách (osobitne v rámci tzv. novej sociológie politiky) teda dochádza vplyvom nových filozofických a teoretických koncepcií moci²⁰. Na druhej strane môžeme hovoriť o tom, že chápanie moci sa rozširuje cez aplikáciu týchto teórií a metodologických prístupov – množstvom štúdií, ktoré z týchto nových koncepcií moci vychádzajú, a teda samotnou sociologickou (často však aj interdisciplinárnou, politologickou antropologickou) produkciou. Tu sa jedná najmä o rozšírenie rôznych variácií metód analýzy diskurzu. Ak **Sopóci** (2002) tvrdí, že politológia sa čoraz viac sociologizuje, tak zároveň môžeme povedať i to, že sociológia sa stáva citlivejšou k nutnosti zahrnúť do svojej analýzy mocenské aspekty fenoménov, ktoré skúma.

Zoznam bibliografických odkazov

- BURAJ, I. 2000. Foucault a moc. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 185 s. ISBN 80-223-1476-5
- FOUCAULT, M. 2006. Rád diskurzu. Bratislava: Agora, s.r.o., 64s. ISBN 80-969394-3-2
- LANCE-HOLBERT, R., HILL, R., LEE., J. 2012. The political relevance of entertainment media. In. REINEMANN, C. 2012. Political Communication. Berlin: De Gruyter Mouton. eISBN: 9783110238174. Dostupné na internete: <https://www.degruyter.com/view/book/9783110238174/10.1515/9783110238174.427.xml>
- MÜLLER, K.B. 2008. Politická sociologie. Praha: Portál, s.r.o., 215 s. ISBN 978-80-7367-380-2
- PECKA, E. 2010. Sociologie politiky. Praha: Grada Publishing, a.s., 240 s. ISBN 978-80-247-2793-6
- SARTORI, G. 1969. From the Sociology of Politics to Political Sociology. In. Lipset, S.M. (ed.)1969. Social Science and Politics, London and New York: Oxford University Press, Dostupné na internete: <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/from-the-sociology-of-politics-to-political-sociology/35209EE68D90BB601E3F32864A99C6CA>
- SOPÓCI, J. 2002. Sociológia politiky. Bratislava: UK, ISBN 80-223-1691-1
- ŠMÍDOVÁ-MATOUŠOVÁ, O. 2012. „Rudé právo psalo, že nás bylo málo...“ Restituce identity a identita restituce v diskursu Rudého práva v roce nula. Praha: Slon. 188 s., ISBN 9788074190650

²⁰ okrem M. Foucaulta, ktorého si sociológovia prisvojili nemôžu, teoretické rozpracovanie konceptu moci ponúkli aj ďalší, rýdzejšie sociologickí autori, napr. Zygmunt Bauman, ktorého tiež zaraďujeme k teoretikom postmodernej spoločnosti

ŠPECIFICKÝ JAZYK POLITICKEJ STRANY AKO ALTERNATÍVA K SKÚMANIU A IDENTIFIKÁCIÍ PRAVICOVÝCH EXTRÉMISTOV

A SPECIFIC LANGUAGE OF THE POLITICAL PARTY AS AN ALTERNATIVE TO ANALYSE AND IDENTIFY THE RIGHT-WING EXTREMISTS

Patricia Šimková

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je analyzovať jazyk pravicových extrémistov v podmienkach Slovenskej republiky. Skúmaným subjektom je politická strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko (ĽSNS), ktorá je v súčasnosti jedným z relevantných politických aktérov. Uplatňovanie špecifickej lexiky v komunikácii s voličmi je v príspevku považované za jeden z marketingových nástrojov, ktorý v politickej kampani ĽSNS predstavuje efektívny prostriedok na udržanie si stálych voličov, i na získavanie mnohých ďalších voličských segmentov. So zreteľom na stanovený rozsah príspevku nie je ambíciou tejto štúdie detailný výskum pravicových extrémistov, ale zámerom je poukázať na štýl komunikácie ĽSNS, prostredníctvom ktorej je možné identifikovať pravicovo-extrémistickú orientáciu, a prostredníctvom ktorej sa ĽSNS výrazne diferencuje od ostatných politických strán.

Kľúčové slová: ĽSNS, extrémizmus, jazyk, krajná pravica, politický marketing

Úvod

Mnohé politické systémy čelia v súčasnosti nárastu podpory politickým subjektom s populistickými, radikálnymi i extrémistickými tendenciami, ktoré svoju inklináciu k príslušnej straníckej rodine preukazujú najmä v marketingovej stratégii, v komunikácii s voličmi. Vo všeobecnosti je známe, že politický marketing je kľúčovým prostriedkom na získavanie podpory čo najväčšieho počtu voličov, nielen pre štandardné demokratické politické strany, ale i pre subjekty s extrémistickou inklináciou, ktoré sú takisto schopné efektívne využívať rôzne marketingové nástroje a stratégie vo svojej politickej kampani. Predchádzajúca hypotéza korešponduje i s rozložením politických síl v politickom systéme SR, ktorého relevantnou súčasťou je aj pravicovo extrémistická strana ĽSNS. Extrémistické, resp. pravicovo extrémistické politické subjekty síce nie sú na slovenskej politickej scéne novodobými fenoménmi, avšak významný úspech krajne pravicovej politickej strany možno v našich podmienkach sledovať najmä od roku 2016, najmä vďaka úspechu ĽSNS v posledných dvoch parlamentných voľbách, v ktorých sa tejto politickej strane podarilo prekročiť potrebné päťpercentné kvórum²¹. Pre mnohých odborníkov, verejnosť i mediálny

²¹ V parlamentných voľbách 2016 so ziskom 8,04% hlasov (Štatistický úrad, 2016) a v parlamentných voľbách 2020 so ziskom 7,09% hlasov (Štatistický úrad, 2020).

svet sa preto po voľbách načrtla otázka *Čo dopomohlo Kotlebovcom k úspešnej mobilizácii voličov?* Samozrejme, okrem nedôvery voličov v štandardné demokratické strany, neriešení vitálnych problémov spoločnosti, je možné za úspech považovať i vhodne nastolenú politickú kampaň smerovanú na už vyššie spomenuté aktuálne a neriešené potreby voličov, rovnako ako na ich negatívne emócie voči vládnym aktérom a ostatným politickým subjektom.

V súčasnosti je nevyhnutné uvedomiť si, že extrémisti a ich preferované ideológie vymedzujúce sa demokratickým princípom, už nie sú v spoločnosti prítomné spôsobom, ktorý je ľahko identifikovateľný, resp. značne viditeľný ako nacizmus či fašizmus v nedávnej minulosti. Extrémizmus, najmä pravicový extrémizmus sa v aktuálnych podmienkach demokracie snaží do spoločnosti infiltrovať aj prostredníctvom jazyka, ktorý je aplikovaný v rôznych straníckych i osobných vyhláseniach, v rozhovoroch a príspevkoch. V podmienkach SR sa jazyk pravicového extrémizmu stával súčasťou spoločnosti postupne a nepozorovane niekoľko rokov, snažiac sa adaptovať na štandardy, a to účelovou manipuláciou výrazov, neustálou zmenou významov jednotlivých pojmov a opakovaním výrazov, pri ktorých platí princíp – opakovaná lož sa stane pravdou. Pravicoví extrémisti majú v súčasnosti v rámci ponímania svojho vlastného jazyka výhodu v tom, že svoju stratégiu uplatňujú najmä na internete²², ktorý uľahčuje a urýchľuje snahu o mobilizáciu voličov a zmenu ich myslenia, a zároveň uľahčuje aj adaptáciu extrémistov v demokratickej spoločnosti. Využívanie populistického jazyka extrémistov, ktorý má špecifické črty v lexikálnej rovine, môže predstavovať jednu zo sfér výskumu zameraných pre lepšie pochopenie pravicového extrémizmu ako takého, aj vzhľadom na fakt, že v poslednom období je označenie politickej strany za pravicovo-extrémistickú zo sféry práva, politiky i morálky ako celku diskutabilné, v praxi problematické. Vzhľadom na vyššie uvedené, stanoveným cieľom príspevku je skúmať jazyk pravicových extrémistov. Vychádza sa primárne z analýzy jednotlivých straníckych dokumentov a vyhlásení, v rámci ktorých sú viditeľné črty a špecifiká pravicového extrémizmu.

Ako uviedol **Mudde**, subjekty, ktoré vykazujú krajne pravicovú orientáciu, kombinujú päť základných znakov – nacionalizmus, rasizmus, xenofóbiu, antidemokraciu a silný štát (Mudde, 2000). Avšak ako je všeobecne známe, v globálnom meradle neexistuje všeobecne platná definícia, ktorá by jednoznačne identifikovala krajne pravicových aktérov či už z politického, morálneho alebo právneho hľadiska. So zreteľom na súčasnú adaptáciu pravicového extrémizmu na aktuálne diania a problémy v mnohých štátoch i v Slovenskej republike, je nevyhnutné nahliadať na extrémizmus v širšom kontexte. Jednou zo súčasných metód ako určiť ideológiu krajne pravicovej strany je aj sústredenie sa na politický pôvod lídra strany a jej členov, na ich sebaprezentáciu, nielen na program konkrétnej strany, ktorý zväčša formálne zatajuje príslušnosť ku krajne pravicovej ideologickej rodine. Práve sebaprezentácia členov či strany ĽSNS v zmysle vyjadrovania (striktné vymedzenie sa a spôsob oslovovania nepriateľských skupín a subjektov, hra s nacistickou symbolikou a pod.) nám v súčasnosti

²² V rámci úvodu do problematiky považujem za podstatné zdôrazniť, že jednotlivé citáty členov ĽSNS pochádzajú z mojej analýzy z predchádzajúceho výskumu v čase, keď jednotlivé vyjadrenia boli dostupné na oficiálnom webovom sídle ĽSNS v plnom znení. V súčasnosti je obsah internetovej stránky ĽSNS odstránený, strana sa od nej dištancuje (Breiner, 2020)

poskytla viditeľnú alternatívu na identifikáciu ich extrémistických aktov i z právneho hľadiska²³.

1 Antidemokratická vyhranenosť ĽSNS

Využívanie typického slovníka extrémistov, ktorý si osvojila aj ĽSNS, sa spravidla odvíja od špecifických slov a hesiel, no najmä od dichotómie, v snahe vymedziť seba voči iným (Štefančík – Hvasta, 2017). Krajne pravicoví aktéri ovplyvňujú významy a interpretácie pojmov vytváraním asociácií a určitých obrazov, pričom cieľom takto používaných výrazov je reflektovanie preferovanej ideológie. ĽSNS vo svojej komunikácii často operuje s pojmom *národ*, ktorý je vnímaný ako domáce obyvateľstvo, etnická homogenita väčšinového spoločenstva, ohrozovaná z vnútra štátu i z vonku. Do tejto kategórie nepatria príslušníci inej rasy, príst'ahovalci či ostatné menšiny a skupiny, ktoré sú považované za niečo cudzie. ĽSNS stavia do popredia národ (vrátane svojej existencie) a vymedzuje ho spôsobom, že používa spojenia ako *priateľ vs. nepriateľ*, *biela rasa vs. iná rasa*, *Slovensko vs. Brusel* a pod. Rozlišovanie subjektov na nepriateľov možno ponímať z viacerých uhl'ov pohľadu. Nepriateľa z vnútra štátu predstavujú vládne politické strany i ostatné demokratické opozičné strany, ktoré vystupujú proti akejkoľvek snahe zmeniť systém štýlom, ktorý propaguje samotná ĽSNS. Mnohokrát svojich politických oponentov členovia ĽSNS charakterizovali ako najextrémistickejších liberálov, v snahe zdôrazniť vymedzenie sa voči nim, a zároveň tak zaviesť neadekvátny pojem – liberálny extrémizmus. „*Už sa vidia v ministerských kreslách! Nedovoľme týmto psychopatom ovládnuť Slovensko*“ (ĽSNS, 2020, s. 3). Tento slogan bol použitý v straníckych novinách ĽSNS ako súčasť volebnej kampane 2020, ktorým strana zdôraznila svoj postoj k paktu o neútočení počas kampane 2020 medzi politickými stranami, ktoré zastupovali ich lídri – **Andrej Kiska, Michal Truban, Alojz Hlina a Richard Sulík**. Iným príkladom na vymedzenie sa voči opozičným stranám, v ktorom sa objavuje i odvolávanie sa na národných dejateľov, prostredníctvom ktorých obhajujú svoje názory a konania ako dôkaz silného vlastenectva, je výrok „*Andrej Hlinka či Eudovít štúr a ďalší dejatelia celý svoj život bojovali za to, aby sme na Slovensku mohli hovoriť po Slovensky ... SaS navrhuje popl'uvat' ich pamiatku, vysmiať sa nášmu dedičstvu a ponížiť ich celoživotnú prácu v rámci agendy liberálnej politickej korektnosti*“ (ĽSNS, 2019b). Nepriateľom v ponímaní ĽSNS je však aj západ, liberáli, LGBT komunita a Severoatlantická aliancia, mnohokrát označovaná prívlastkom *zločinecký pakt*, z čoho vyplýva, že pre ĽSNS je charakteristické používanie výraznejších adjektív najmä v písomnom prejave, pre väčšie zdôraznenie ich postoja a zároveň pre upútanie pozornosti čitateľa. Jedná sa o prídavné mená ako *razantný, nenažraný, revolučný, slušný, neprispôsobivý, gigantický, fanatický, rekordný, obrovský, uletený, šialený, zvrátený* a pod.

Aj voči vládnym politickým stranám sa ĽSNS vyjadrila v negatívnom zmysle, hoci mnohokrát počas štvorročného funkčného obdobia s nimi ako strana kooperovala. „*Žiaľ, Slovensko je jednou z mála krajín, ktorá má svoje koloniálne postavenie zakotvené priamo v základnom zákone štátu. A postaveniu kolónie u nás zodpovedá všetko. Pohrdavý postoj vlády*

²³ Špecializovaný trestný súd uznal lídra ĽSNS v kauze kontroverzných šekov s nacistickou symbolikou za vinného.

k vlastným obyvateľom, všeobecné uprednostňovanie cudzincov a zahraničných agentov, výpredaj vlastného priemyslu a zdrojov obživy, zotročovanie národa v továrňach ovládaných cudzím kapitálom, prenasledovanie politických a názorových oponentov režimu, či bezhraničná oddanosť vlády záujmom cudzej moci. Následky takejto koloniálnej politiky sú desivé: mládež hľadá perspektívu a podmienky na slušný život v zahraničí, národ vymiera a štát sa nám doslova rozpadáva pred očami“ (Kotleba, 2017, s. 1). Z citátu je zrejmé, v akej pozícii je vnímaná vláda SR, teda že výčitky sú smerované predovšetkým ku vtedajšej koalícii²⁴ a jej predchodcom či podporovateľom, ktorí rokmi kreovali postavenie SR v EÚ. Nejedná sa však len o kritiku štátu alebo vládnucich či opozičných politických strán, ide o kritiku systému ako celok. Príznačné heslo pre ĽSNS, ktorým deklaruje postoj kritiky a zmenu demokratického systému, a ktoré sa objavuje aj na titulnej strane webového sídla, je v znení – *Odvahou proti systému*.

Jednou zo základných črt členov ĽSNS je i skresľovanie pravdivých informácií, ako je možné vidieť vo vyššie uvedenom citáte, v súvislosti s označení Slovenska ako koloniálneho štátu. Prostredníctvom takto nenápadne použitého adjektíva, sa ĽSNS snaží dehonestovať naše členstvo v EÚ²⁵, a zároveň vyvolať pocit strachu z kooperácie v medzinárodnej organizácii. Základnou charakteristikou pri využívaní komunikačných nástrojov je i snaha o vyvolanie obáv z niečoho cudzieho, z mimovládnych organizácií, medzinárodných organizácií, z cudzincov a celkového multikulturalizmu. Pred voľbami do europarlamentu v roku 2019, Kotlebovci vycestovali do Bruselu, aby ilustrované podporili blížiacu sa kampaň s heslom: „*Nedajme si byrokratmi z Bruselu ukradnúť zem, za ktorú pri obrane pred moslimskou inváziou umierali naši predkovia, pod’te voliť“* (ĽSNS, 2019a). Uskutočnená cesta do Belgicka mala jediný zámer, a to ukázať prostredníctvom videa zábery rôznych národností, s **Uhríkovým** spolukomentovaním situácie o tom, že „*ulice Bruselu sú plné nebezpečných migrantov – Afričanov, Arabov. Toto všetko prichádza aj na Slovensko“* (Uhrík, 2019). Aj v prípade tohto citátu sú použité slová *migranti, Afričan a Arab* vnímané ako nepriateľ.

Je potrebné zdôrazniť, aj na základe vyššie uvedených citátov, že rétorika ĽSNS je založená na jednoduchých slovách, v programoch sú vyžívané jednoduché vety, nie žiadne zložité súvetia ani odbornejšia terminológia. Politický program v roku 2010 tvorilo štrnásť stručných bodov, v roku 2012 program obsahoval desať všeobecných hesiel, podobne ako program z roku 2016 a 2020. Všetky doterajšie programy ĽSNS boli zostavované tak, aby im porozumel aj človek bez vzdelania, či človek, ktorý pochádza z marginalizovaného prostredia.

Medzi ďalšie atribúty jednoduchosti lexiky ĽSNS patrí opakovanie slov. Ako príklad potvrdenia tohto argumentu možno uviesť slová **M. Kotlebu**, ktoré predniesol na zorganizovanom proteste v Krompachoch, iniciovanom proti rómskym obyvateľom. „*Keď nejaký sfetovaný asociál ... sfetovaný asociál dopichá nožom .. dopichá nožom vašu sestru, dcéru, ale prežije to to dievča náhodou, tak mu dajú tak päť rokov, za ublíženie na zdraví s pokusom možno o zabitie alebo za ťažké ublíženie na zdraví tri roky ... tri roky za dopichané dievča“* (Kotleba, 2018). Je možné si zároveň všimnúť aj snahu o kladenie dôrazu na vybrané slová, týka sa to najmä dôrazu na expresívnejšie výrazy alebo na výrazy, ktoré si ĽSNS ako strana zdomácnila. Jedná sa najmä o výrazy spojené s rómskou problematikou. Z hľadiska

²⁴ V 2017 vládnu koalíciu tvoril Smer-SD, SNS a Most-Híd.

²⁵ EÚ bola v jednotlivých programoch ĽSNS viackrát označená ako „potápajúci sa Titanic“ alebo „diktát Bruselu“ a teda je tiež vnímaná ako nepriateľ, podobne ako cudzinci.

protirómskej orientácie, v chronologickom slede, možno poukázať na výskyt slovných spojení v programoch ĽSNS adresovaných príslušníkom rómskej menšiny. Od roku 2010 sa v prostredí ĽSNS využívali rôzne prívlastky, ktoré si členovia a sympatizanti tejto strany zdomácnili, pretože nepomenovanie Róma Rómom, vychádzajúc z antropologického rasizmu a z vytvárania obrazu o nepriateľovi, sa stalo jedným zo znakov vymedzenia a odlišenia sa od ostatných politických strán. Jedná sa najmä a heslá ako *cigánski príživníci, paraziti v osadách, neprispôsobiví asociáli, osadníci, cigánsky extrémizmus, kriminalita asociálov*. Hoci sa ĽSNS dištancuje od tvrdenia, že je silne protirómsky orientovaná, a že jej na národnosti ani na farbe pleti nezáleží, mnohé výroky svedčia o opaku. „Každý vie, koľko asociálov pribudne každým rokom a ako rýchlo dôjdeme do bodu, kedy budeme vo vlastnom štáte menšinou“ (Mazurek, 2018). Fakt, že spomínanú menšinu stavia ĽSNS do roly nepriateľa slovenského národa, potvrdzujú aj slová v predvolebných stranických novinách. „Kriminalita asociálnych osadníkov prekročila všetky medze. Slušní ľudia v blízkosti nelegálnych osád musia trpieť krádeže, lúpeže, prepadnutia, znásilnenia a dokonca i vraždy. A to iba preto, že v praxi zákon na asociálov neplatí rovnako ako na všetkých ostatných“ (ĽSNS, 2020, s. 15). Aj v tomto prípade je možné vnímať kritiku štátnych orgánov, snahu o podsunutie zavádzajúcich údajov čitateľovi, rovnako ako i snahu o vyvolanie strachu a agresivity. S evokovaním strachu súvisí aj vyžívanie militantného slovníka, ktorým ĽSNS zdôrazňuje boj proti systému, a proti vopred vytypovaným nepriateľom, s využitím slov ako *domobrana, vojna, zbraň, okupovať, brániť/chrániť, hrozba, zrada, armáda*. „Obyvatelia tejto osady žijú parazitickým spôsobom života, protiprávne obývajú (okupujú) im nepatriace pozemky“ (ĽSNS, 2017). Alebo ako sa uvádza v stranických novinách „Nedovolíme rozmiestnenie cudzích vojsk a základní na Slovensku...zabránieme invázii imigrantovochránime Slovensko pred kriminalitou asociálov aj pred vonkajšími hrozbami“ (ĽSNS, 2020).

2 Klerikálny slovník na zahladenie stôp extrémizmu

Orientácia na vojnové časy, v ponímaní ĽSNS, je viditeľná nielen vo využívaní militantného slovníka, v špecifickej symbolike, ale v i klerikálnom slovníku, ktorý stranu spája s vojnovým pôsobením prezidenta **J. Tisa**. Vzhľadom na obhajobu klérofašistického Slovenského štátu z pohľadu ĽSNS, na zdôrazňovanie kresťanského piliera v živote slovenského národa, na velebenie **Jozefa Tisa** a **Andreja Hlinku** je možné konštatovať, že Boh a cirkev sú neodmysliteľnou súčasťou komunikačnej stratégie členov ĽSNS. Výraznú snahu o vnímanie ich kresťanskej straníckej inklinácie je možné vidieť v samotnom motte strany ĽSNS – *Za Boha a za národ!* Toto motto bolo súčasťou aj volebného programu 2016, no figurovalo aj na webovom sídle strany a na mnohých stranických letákoch. Využívaním kresťanského slovníka podporuje ĽSNS svoju sebareprezentáciu, v snahe navodiť dojem o preferovaní životného štýlu, založeného na kresťanskom a národnom princípe. Takmer v každom príhovore lídra strany ĽSNS je zdôraznené uctievanie kresťanských hodnôt. „Pán Boh nám dáva obrovskú príležitosť poučiť sa na chybách západných štátov“ (Kotleba, 2020). „Ja Marián Kotleba pred Trojjediným Bohom, celým nebom, chórmí svätých Božích anjelov, zasväcujem bezvýhradne Nepoškvrnenému Srdcu Panny Márie seba, celú politickú stranu Kotleba – ĽSNS, všetkých poslancov, asistentov, voličov, sympatizantov súčasných i budúcich a celé Slovensko...“ (Kotleba, 2017). „Dedičstvo otcov zachovaj nám Pane ...My budeme vždy

stáť na obranu našich tradícií, našej viery a našej svojbytnosti. A tak nám Pán Boh pomáhaj“ (ĽSNS, 2019). Mnohí členovia ĽSNS sa zúčastňujú kresťanských pútí, bohoslužieb, ktoré samozrejme zdokumentujú prostredníctvom videa alebo aspoň článku s priloženými fotkami, ako dôkazu, že ĽSNS (podľa ich slov) je jedinou stranou, ktorá obhajuje nielen národný ale i kresťanský princíp.

Klerikálny a vlastenecký slovník je podporený využívaním symbolov typických pre túto stranu. Vodca **M. Kotleba** a ostatní poprední stranícki členovia sú charakteristickí tým, že na tlačových konferenciách, vo videách či v televíznych diskusiách, majú na ľavej časti saka pripnutý symbol kresťanského kríža. Simultánne, aj logo strany obsahuje kríž, resp. rovnoramenný dvojkriž. V roku 2018 si ĽSNS oficiálne zmenila svoje stranícke logo, v snahe dištancovať sa od akýchkoľvek spojení s fašizmom a podobnými ideológiami, pretože mnohí odborníci videli paralelu v používaní straníckeho loga s Hlinkovou gardou, a teda s fašistickými tendenciami. Znak strany síce stále tvorí dvojkriž, no celkové logo korešponduje so slovenským štátnym znakom, vzhľadom na to, že i dvojkriž ĽSNS je umiestnený na trojvrší. Za symboly strany ĽSNS možno označiť aj zástavy s ich logom a typické zelené poznávacie tričká, ktoré nahradili uniformy.

3 Symbolika

Špecifický prejav politického marketingu je možné pozorovať v symbolike i v orientácii ĽSNS na vojnové časy, vzhľadom na to, že takúto inklináciu prejavujú v sofistikovanej hre na detaily, v ktorej na jednej strane nechcú priamo prezentovať podporu nacistickej ideológie, a na druhej strane je tam snaha o upútanie pozornosti svojich sympatizantov, ktorí takúto reč chápu, a ktorí bez akýchkoľvek predsudkov inklinujú k neonacizmu. Mediálno-spoločenská scéna bola v roku 2017 šokovaná konaním ĽSNS – „nenápadným“ darovaním šeku rodine vo výške 1488 eur. Tento skutok by nebol v centre pozornosti mnohých ľudí, ak by sa nejednalo o neonacistické číslo²⁶. Nebol to však ojedinelý prípad, aj šifrovaná suma v hodnote 2028 eur bola darovaná niekoľkokrát. V tomto prípade akronym 28 znamená v nacistickej symbolike slovné spojenie „krv a česť“²⁷. Suma v hodnote 777 eur bola darovaná niekoľkokrát, a pri zapojení predstavivosti je očividné, že z číslíc vznikne symbol trojramenného kríža, predstavujúc modifikáciou hákového kríža, ktorý je charakteristickým symbolom krajnej pravice. Najmä číslo 1488 podľa mnohých odborníkov na extrémizmus zreteľným odkazom na neonacizmus.

Heslá, ktoré sa spájajú s fašistickými tendenciami je možné pozorovať aj vo forme oslovenia lídra ĽSNS ako *vodcu*, ktorý ma prednostné postavenie v rámci ich zadefinovanej organizačnej straníckej štruktúry, v zmysle vedenia strany i získavania väčšej mediálnej pozornosti či podpory voličov. Pozdrav *Na stráž!* patrí tiež k heslám, ktoré sú špecifické pre ĽSNS, a ktoré sú opäť v paralele s fašistickým štátom, resp. s Hlinkovou gardou. Je však potrebné zdôrazniť, že tento pozdrav ako aj formálne oslovenie **M. Kotlebu** vodcom, ĽSNS

²⁶ Čísla 14 odkazuje na štrnásť slov – we must secure the existence of our people and a future for white children, v preklade v znení – musíme zabezpečiť existenciu našich ľudí a budúcnosť bielych detí. Číslo 88 symbolizuje podľa ôsmeho písmena v abecede pozdrav „Heil Hitler“.

²⁷ Motto bolo charakteristické pre Hitlerjugend, teda organizáciu detí a mládeže, ktorá v mene Hitlera organizovala rôzne tábory a výcviky, učiac deti k rasovej nenávisti.

eliminovala, aspoň čo sa verejnosti a ich stranického vystupovania týka, vzhľadom na príliš veľkú mediálnu pozornosť na akékoľvek extrémistické prejavy. V posledných rokoch sa v stranických článkoch, na sociálnych sieťach, v príspevkoch členov ĽSNS i na stránke Ľudovej mládeže, vyskytovalo heslo, ktoré bolo oficiálnym mottom fašistického Slovenska – *Verní sebe, svorne napred!*

Je však potrebné zdôrazniť, že strana sa v súvislosti so súdnym procesom jej lídra už oficiálne (podľa stranických vyjadrení, a vyjadrení lídra strany) nestotožňuje s vyhláseniami, príspevkami a akýmkoľvek obsahom (aj vyššie uvedeným) na webovom sídle politickej strany ĽSNS, a teda dištancuje sa od svojich vlastných výrokov, výrazov a používaných hesiel, v snahe zachrániť si stranícku reputáciu, ak teda môžeme diskutovať o nejakej pozitívnej forme reputácie pre stranu ĽSNS. Inými slovami, **M. Kotleba** na súde zaprel oficiálnu webovú stránku politickej strany ĽSNS. (Breiner, 2020).

Záver

Z vyššie uvedeného vyplýva, že spôsob komunikácie ĽSNS sa výrazne diferencuje od iných politických aktérov a predstavuje v rámci komunikácie s voličmi akýsi marketingový nástroj, ktorý evidentne využíva jednoduchosť, výraznejšie a záživnejšie spojenia, heslá, ktorých úlohou je fascinovať, zaujať, presvedčiť voličov, no i zosmiešniť iné politické subjekty. Vzhľadom na aktuálne dianie v slovenskej politike, takýto spôsob komunikácie môže byť istej časti elektorátu sympatický, či už z hľadiska súhlasu so stranou ĽSNS, alebo z hľadiska protestného hlasu, resp. dovtedajšieho sklamanie sa v štandardné demokratické politické subjekty. Na druhej strane, v súčasnosti je možné pozorovať i situácie, kedy strana skrýva to, čo tvorí jej ideológiu a v čo veria i jej skalní stúpenci.

V súvislosti s aplikáciou jazyka pravicových extrémistov, spolu s využitím symboliky je možné konštatovať, že do istej miery rozsudok špecializovaného súdu s lídrom strany ĽSNS opäť otvára tému posúdenia toho, či strana spĺňa črty štandardných politických strán v našej spoločnosti alebo nie. Ďalším faktom je i to, že ak by aj samotná ĽSNS nespĺňala dané podmienky demokratickej spoločnosti, otvára sa tu i téma novej radikalizácie časti spoločnosti, v súvislosti s možným rozpustením strany. Taktiež je tu priestor pre otvorenie organizačnej témy o tom, ako zabrániť vstúpiť do politiky podobnému subjektu (až v prípade možného rozpustenia strany), vzhľadom na to, že v prípade ĽSNS by to mohla byť ďalšia novovytvorená alebo alternatívna, už existujúca politická strana²⁸, a teda akékoľvek aktivity a snahy k zabráneniu úspechu pravicových extrémistov v slovenských spoločensko-politických podmienkach by nepriniesli žiadúci a očakávaný účinok.

Na záver je možné konštatovať, že analýza jazyka extrémistov v súčasnosti nie je jednoduchá, vzhľadom na to, že extrémisti sú vo svojich vyjadreniach opatrenejší (neistota v internetovom priestore, v podobe odstraňovania príspevkov, videí a ostatných dôkazov), čo môže navodiť tézu o istej umiernenosti pravicových extrémistov, no na druhej strane i tézu o taktickom konaní, ktorého cieľom nie je posun bližšie k stredu politického spektra (od dovtedy preferovanej krajne pravicovej ideológie). Takéto konanie je možné označiť za „hru

²⁸ Napríklad člen strany ĽSNS je predsedom ďalšej strany – Ľudová strana Pevnosť Slovensko, ktorá môže byť alternatívnou záložnou politickou stranou v prípade možného rozpustenia strany ĽSNS (MV, 2020).

na skrývanie prejavov extrémizmu“ pred verejnou. Ako dôkaz predchádzajúceho argumentu je možné spomenúť dištancovanie sa členov ĽSNS od svojej vlastnej stránickej webovej stránky a následné vymazanie kompletného obsahu, ktoré dlhoročne figurovalo na internete. V súvislosti s vyššie spomenutou úvahou sa naskytli ďalšie otázky, ktoré majú potenciál rozšíriť túto analýzu i oblasť výskumu: *Aký dopad môže mať nekontrolovateľný pohyb obsahu na webových stránkach politických strán v budúcnosti? Možno označiť konanie extrémistov (v zmysle vymazávania svojho obsahu) ako posledné štádium hry na ‚schovávačku‘ za svoju oficiálnu ideológiu? Alebo práve naopak, prezradili extrémisti svoje slabé stránky a pocit bezvýhodiskovej situácie do budúcnosti? Alebo budeme v budúcnosti sledovať ešte väčší posun extrémistov do opatrnejšej roviny?* Otázny môže byť i fakt, že ak je jazyk pravicových extrémistov jeden z atribútov na odhalenie jednoznačnej pravicovo-extrémistickej orientácie strany, aký ďalší postup zvolia zodpovedné inštitúcie a organizácie. Je možné konštatovať, že jednoznačne sa tu otvára priestor nie len pre výskumníkov v teoretickej rovine, ale najmä pre aplikáciu skúmaných záverov a zistení do praxe.

Zoznam bibliografických odkazov

- BREINER, V. 2020. Kotleba na súde zaprel stránku naseslovensko.net z ktorej čerpali prokurátori. Z klamstva ho usvedčil Uhrík. [online]. Infosecurity. 2020. [cit. 2020-11-05]. Dostupné na internete: <Kotleba na súde zaprel stránku naseslovensko.net z ktorej čerpali prokurátori. Z klamstva ho usvedčil Uhrík - INFOSECURITY.SK>.
- KOTLEBA, M. 2017. Slovensko ako pevnosť. In *Naše Slovensko*. [online]. 2019. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/wp-content/uploads/2017/05/noviny-lsns-2017-05.pdf>>.
- KOTLEBA, M. – MAZUREK, M. 2018. *Slovensko Mazurek a Kotleba 03.02.2018 Krompachy - Protest proti asociálom*. [online]. Youtube. 2018. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.youtube.com/watch?v=ufx_qKlrfI4>.
- KOTLEBA, M. 2020. *Duel Igora Matoviča a Mariána Kotlebu*. [online]. RtvS. 2020. [cit. 2018-03-08]. Dostupné na internete: <<https://www.rtvS.sk/televizia/archiv/14036/211283>>.
- ĽSNS. 2017. *Pripomenuli sme si 5. výročie vypálenia hradu Krásna Hôrka*. [online]. Naše Slovensko. 2017. [cit. 2020-03-13]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/cinnost/reportaze-z-akcii/pripomenuli-sme-si-5-vyrocie-vypaleni-hradu-krasna-horka/>>.
- ĽSNS. 2019. *Dnes slávime sviatok svätých Cyrila a Metoda*. [online]. Naše Slovensko. 2019. [cit. 2020-03-02]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/nase-nazory/historia/dnes-slavime-sviatok-svatych-cyrila-a-metoda/>>.
- ĽSNS. 2019a. *Noviny Ľudovej strany*. In *Naše Slovensko*. [online]. 2019, roč. 2, č. 4. s. 3. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/wp-content/uploads/2019/12/noviny-lsns-2019-12.pdf>>.
- ĽSNS. 2019b. *Pre stranu SaS štátny jazyk nič neznamená! Tvrdá reakcia poslancov ĽS Naše Slovensko*. [online]. Naše Slovensko. 2019. [cit. 2020-03-12]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/lS-nase-slovensko-v-nr-sr/pre-stranu-sas-statny-jazyk-nic-neznamena-tvrda-reakcia-poslancov-lS-nase-slovensko/>>.

- ĽSNS. 2020. Noviny Ľudovej strany. In *Naše Slovensko*. [online]. 2020, roč. 3, č. 1. s. 1-16 [cit. 2020-02-03]. Dostupné na internete: <<http://www.naseslovensko.net/wp-content/uploads/2020/02/noviny-lsns-2020-02.pdf>>.
- MUDDE, C. 2000. *The ideology of the extreme right*. [online]. Manchester : Manchester University Press, 2000. 212 p. [cit. 2018-01-05]. Dostupné na internete: <<http://www.oapen.org/download?type=document&docid=341385>>. ISBN 9780719057939.
- MV SR. 2020. *Register politických strán a politických hnutí*. [online]. Minv.sk. 2020. [cit. 2020-11-08]. Dostupné na internete: <<http://ives.minv.sk/rez/registre/pages/detailps.aspx?id=153159>>.
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2016. *Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany*. [online]. Štatistický úrad. 2016. [cit.2020-11-03]. Dostupné na internete: <<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>>.
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD. 2020. *Počet a podiel pltných hlasov odovzdaných pre politické strany*. [online]. Štatistický úrad. 2020. [cit.2020-11-03]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data02.html>>.
- ŠTEFANČÍK, R. - HVASTA, M. 2019. *Jazyk pravicového extrémizmu*. [online]. Bratislava : Ekonóm, 2019. 268 s. [cit. 2020-11-03]. Dostupné na internete: <<https://books.google.sk/books?id=9cO3DwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=sk#v=onepage&q&f=false>>.
- UHRÍK, M. 2019. *Natočili sme odvrátenú tvár Bruselu. Toto vám v médiách neukážu!* [online]. Youtube. 2019. [cit. 2020-02-28]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=aq6Ch-b-3mI>>.

INICIOVANIE A VYHLÁSENIE ĽUDOVÉHO HLASOVANIA O ODVOLANÍ PREZIDENTA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

INITIATION AND ARRANGEMENT OF PEOPLE ' S VOTES TO REVO LICE THE PRESIDENT IN THE SLOVAK REPUBLIC

Jana Volochová

ABSTRAKT

Inštitúty priamej demokracie a podmienky ich využívania občanmi štátu, sú pevnou súčasťou ústavných textov demokratických a právnych štátov. Príspevok sa venuje jednému z dôležitých nástrojov priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky, a to ľudovému hlasovaniu o odvolaní prezidenta, s dôrazom na jeho iniciovanie a vyhlásenie.

Kľúčové slová: priama demokracia, prezident, ľudové hlasovanie

Úvod

Úlohou orgánov verejnej moci je vytvorenie takej ústavnoprávnej úpravy nástrojov priamej demokracie, ktorá bude zaručovať ich efektívne a úspešné využívanie občanmi štátu, resp. obyvateľmi a nenarušiť demokratický režim. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta predstavuje osobitný druh celoštátneho referenda v podmienkach Slovenskej republiky.

V prípade priamej demokracie hovoríme o tom, že občania daného štátu majú právo rozhodnúť o dôležitej otázke verejného záujmu, čo neplatí pri voľbách. Vo voľbách sa občania nerozhodujú priamo o otázke verejného záujmu, ale rozhodujú o tom, kto bude v ich mene o otázkach verejného záujmu rozhodovať. Faktom je, že v prípade ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta si občania nevolia reprezentanta, ktorý bude v ich mene rozhodovať, ale o ukončení mandátu tohto reprezentanta. Občania teda nerozhodujú priamo o dôležitej otázke verejného záujmu, ale rozhodujú o tom kto bude, resp. nebude rozhodovať. Z uvedeného vyplýva, že ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta má povahu „antivolieb“ (Alman 2017; Domin 2017; Palúš a kol. 2018).

1 Teoretické východiská ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta v Slovenskej republike

Prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident SR“) je volený priamo občanmi Slovenskej republiky (ďalej len „občania SR“) vo všeobecných a slobodných voľbách s tajným hlasovaním na obdobie piatich rokov. Svoj mandát vykonáva na základe svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Jedným zo spôsobov ukončenia funkcie prezidenta SR pred skončením volebného obdobia, je jeho odvolanie občanmi SR prostredníctvom ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ktoré predstavuje nástroj vyvodzovania jeho politickej zodpovednosti.

Bröstl a kol. (2015) uvádzajú, že prezident predstavuje akési stelesnenie štátu dovnútra, ale predovšetkým navonok. Prezident má byť akýmsi protipólom pri riešení konfliktných situácií medzi parlamentom a vládou v snahe uchovať národnú nezávislosť a politickú jednotu ľudu (Pavlíček a kol. 1998).

Prezident SR je najvyšším reprezentantom štátu, ktorý ho zastupuje dovnútra i navonok. Svojimi kompetenciami k ostatným ústavným orgánom plní funkciu vyvažujúceho ústavného orgánu. Ústavné postavenie prezidenta SR je koncipované tak, aby si pri svojom rozhodovaní zachoval nezávislosť, rešpektujúc Ústavu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) a slovenský právny poriadok a svojim rozhodovaním nevyvolával ústavné krízy (Cibulka a kol. 2014).

Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta je dôležitým ústavným inštitútom so záväzným právnym účinkom. Ak sa na ľudovom hlasovaní zúčastní oprávnená väčšina voličov a vysloví súhlas s ukončením funkčného obdobia prezidenta SR, ten je povinný opustiť svoj úrad. Taký závažný ústavný účinok, ako má ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, musí byť nevyhnutne spojený s istotou, že nastane len v prípade, kedy boli splnené všetky podmienky stanovené ústavou (Drgonec 2017).

Na rozdiel od trestného stíhania hlavy štátu, ktoré je podľa čl. 107 Ústavy SR možné len v prípade vlastizrady alebo úmyselného porušenia ústavy hlavou štátu, na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta postačuje subjektívna nespokojnosť s výkonom jeho funkcie.

Tento inštitút predstavuje osobitný spôsob vyvedenia ústavno-politickej zodpovednosti prezidenta SR za výkon funkcie. Ústavno-politická povaha zodpovednosti prezidenta SR vyplýva zo skutočnosti, že dôvodom pre odvolanie prezidenta SR nemusí byť výslovne porušenie právnej normy, ale postačuje len nespokojnosť s výkonom funkcie prezidenta SR alebo nespokojnosť s konkrétnym aktom.

1.1 Iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta

Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje podľa čl. 106 ods. 1 Ústavy SR predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“), ak bolo prijaté uznesenie na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov parlamentu. Z uvedeného ustanovenia Ústavy SR vyplýva, že právomoc iniciovať ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Ústava SR zverila výlučne do rúk Národnej rady SR. V tejto súvislosti môžeme hovoriť o viacerých zjavných nedostatkoch aktuálnej právnej úpravy.

Možnosti parlamentu dosiahnuť ukončenie funkcie prezidenta SR pred ukončením volebného obdobia sú len nepriame. To znamená, že parlament stojí len na začiatku konania o odvolaní prezidenta bez možnosti priamo ovplyvniť výsledok hlasovania (Tóthová 2015). Ústavodarca zveril rozhodnutie o odvolaní hlavy štátu do rúk občanom SR, čo možno hodnotiť pozitívne, nakoľko mandát na vykonávanie funkcie hlavy štátu mu tiež zverili občania SR vo voľbách, ako suverén moci v štáte. Na tomto mieste sa načrtá otázka, že ak ústavodarca zveril rozhodovanie o odvolaní prezidenta SR občanom SR, či by nemali mať občania SR tiež možnosť jeho odvolanie iniciovať prostredníctvom petície, ako je to v prípade iniciovania referenda petíciou občanov SR.

Celý proces ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta má dve fázy. Prvou fázou, ktorá je aj predmetom tejto podkapitoly, je samotné iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta a jeho následne vyhlásenie, ktoré prebieha na pôde parlamentu. Oznámenie o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta sa uverejňuje v Zbierke zákonov SR. Táto fáza by mala byť upravená rokovacím poriadkom Národnej rady SR. Druhá fáza je samotná organizácia a priebeh ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ktorá je upravená zákonom o podmienkach výkonu volebného práva.

Z uvedeného je zrejmé, že prvá fáza, t. j. iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, priebeh rokovania parlamentu a prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, nie je rokovacím poriadkom Národnej rady SR upravená. Z dôvodu absencie praktickej skúsenosti s využitím tohto spôsobu uprázdnenia funkcie hlavy štátu i chýbajúca právna úprava procesného postupu na pôde parlamentu, by sa v prípade jeho reálneho využitia vytvorilo viacero problémových miest.

Možným riešením tejto problémovej situácie, je upraviť rokovanie Národnej rady SR o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta priamo v rokovacom poriadku Národnej rady SR. Predmetné rokovanie by mohlo prebiehať podobným spôsobom, akým rokovací poriadok Národnej rady SR v §106 upravuje rokovanie Národnej rady SR o podaní obžaloby na prezidenta SR, v prípade vlastizrady alebo úmyselného porušenia Ústavy SR a ďalších všeobecných ustanovení rokovacieho poriadku Národnej rady SR i §105 rokovacieho poriadku Národnej rady SR účinného do marca 2000, ktorý upravoval odvolanie prezidenta SR.

Z aktuálnej ústavnej úpravy ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta možno vyvodit', že návrh na prijatie uznesenia na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta môže podať i jeden poslanec Národnej rady SR. Ako uvádza **Domin** (2012), pri takto závažnej otázke, akou je rozhodovanie o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, by bolo vhodné, aby návrh na prijatie uznesenia musel byť podaný určitým minimálnym počtom poslancov parlamentu.

Tu možno badať značnú disproporciu, a to nielen s §106 ods. 1 rokovacieho poriadku Národnej rady SR, ktorý uvádza, že návrh na obžalobu prezidenta SR môže Národnej rade SR podať najmenej 1/5 poslancov, ale i s podmienkami navrhovania kandidátov parlamentom na funkciu prezidenta SR, t. j. 15 poslancov Národnej rady SR. V prípade iniciovania ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta by bolo možné uvažovať stanoviť rovnaký počet poslancov parlamentu, ako je to v prípade navrhovania kandidáta na funkciu prezidenta SR, t. j. 15 poslancov parlamentu.

Ďalším dôležitým aspektom bezprostredne súvisiacim s iniciovaním ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, je stanovenie dôvodov, resp. konania hlavy štátu, na základe ktorých by bol parlament oprávnený odvolať hlavu štátu iniciovať.

Dôvody pre predloženie návrhu na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta nie sú predmetom ani ústavnej a ani zákonnej úpravy. Zákonodarca neupravil vymedzenie konania, ktorého by sa mal prezident SR dopustiť, aby mohol parlament iniciovať jeho odvolanie, ale ponechal pri rozhodovaní voľnú úvahu poslancom Národnej rady SR. Z aktuálnej ústavnej úpravy možno vyvodit' dôvody, ktoré sú vylúčené, ako dôvody pre iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta. Ide konkrétne o čl. 107 Ústavy SR, ktorý stanovuje dôvody pre trestné stíhanie hlavy štátu.

Nestanovením dôvodov na odvolanie prezidenta SR prostredníctvom ľudového hlasovania, vytvoril ústavodarca právny stav, v ktorom iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta ponecháva výlučne v rukách parlamentu a jeho voľnej úvahe, a na druhej strane je vytvorený právny stav, v ktorom prezident SR má voľný mandát a nie je pri výkone svojej funkcie viazaný príkazmi, a i napriek tomu môže byť so svojej funkcie pred skončením funkčného obdobia odvolaný.

Na základe názorov vedeckej obce a aktuálneho znenia ústavnoprávnej úpravy, by za zváženie stálo potreba konkretizovať dôvody na iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní hlavy štátu. Týmto dôvodom by mohlo byť porušenie z čl. 104 ods. 1 Ústavy SR, konkrétne jeho sľubu, ktorý skladá pred Národnou radou SR do rúk predsedu Ústavného súdu SR: „*Sľubujem na svoju česť o svedomie vernosť Slovenskej republiky. Budem dbať o blaho slovenského národa, národnostných menšín a etnických skupín žijúcich v Slovenskej republiky. Svojej povinnosti budem vykonávať v záujme občanov a zachovávať i obhajovať ústavu a ostatné zákony*“ a dôvody, ktoré uvádza **Manik** (2004): ak by prezident SR realizoval aktivity proti zvrchovanosti, územnej celistvosti, demokratickému ústavnému zriadeniu Slovenskej republiky, čiže by sa dostal do postavenia „uzurpátora moci“. Ďalším dôvodom by bolo, ak by prezident SR prekročením svojich právomoci narušil riadny chod ústavných orgánov, alebo by sa pri výkone svojej funkcie dopustil takého konania, ktoré by viedlo k narušeniu záujmov štátu.

Podľa §26 ods. 2 rokovacieho poriadku Národnej rady SR, musí byť návrh predložený parlamentu o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta vyhotovený písomne, musí obsahovať odôvodnenie a návrh uznesenia, ktoré sa odporúča parlamentu schváliť.

Následne po vzore aktuálneho znenia §106 ods. 2 rokovacieho poriadku Národnej rady SR, zašle predseda Národnej rady SR návrh na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta na prerokovanie ústavnoprávnemu výboru Národnej rady SR na vypracovanie stanoviska k predmetnému návrhu, a prezidentovi SR. Do 30 dní od predloženia návrhu zvolá predseda parlamentu schôdzu Národnej rady SR, na ktorej bude predmetný návrh spolu so stanoviskom ústavnoprávneho výboru prerokovaný a prebehne o ňom hlasovanie.

Už neexistujúci §105 ods. 4 rokovacieho poriadku Národnej rady SR, upravoval povinnosť predsedu parlamentu pozvať prezidenta SR na schôdzu parlamentu, na ktorej bude prerokovaný návrh na jeho odvolanie. V prípade vôle zákonodarcu upraviť v rokovacom poriadku parlamentu postup prerokovania návrhu na prijatie uznesenia o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, sme toho názoru, že je účasť prezidenta SR na takomto rokovaní nevyhnutná, rovnako ako povinnosť predsedu parlamentu ho pozvať, nakoľko sa ho rozhodnutie parlamentu v danej veci bytostne dotýka a mal by sa mať možnosť brániť a vyjadriť sa voči dôvodom na jeho odvolanie uvedených v návrhu.

Pri aktuálnom znení rokovacieho poriadku Národnej rady SR a pri absencii právnej úpravy uvedených skutočností v prípade prerokovania návrhu o prijatí uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, má prezident SR právo zúčastniť sa podľa §53 ods. 1 rokovacieho poriadku Národnej rady SR na schôdzi ústavnoprávneho výboru, ak by mu takýto návrh bol predložený. Rovnako sa podľa §28 ods. 1 rokovacieho poriadku, má právo zúčastniť rokovania parlamentu a v rámci rozpravy kedykoľvek požiadať o slovo, ktoré mu musí byť udelené. Avšak v tomto prípade, musí prezident využiť toto svoje právo z vlastnej iniciatívy.

V ústavnoprávna úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta narážame na ďalší nedostatok, ktorý by mohol spôsobovať problémy v prípade praktického využitia predmetného inštitútu, a to nestanovenie časového obmedzenia, kedy parlament nemôže iniciovať ľudového hlasovanie o odvolaní prezidenta, čo má za následok taktiež absenciu časového obmedzenia, kedy prezident SR na základe negatívneho rozhodnutia občanov SR o jeho odvolaní, musí Národnú radu SR rozpustiť.

Možno sa domnievať, že neuvážené iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta SR Národnou radou SR môže mať za následok narušenie riadneho chodu ústavných orgánov²⁹, najmä v situáciách, kedy je zabezpečenie riadneho fungovania štátu nevyhnutné.

V tomto prípade by bolo možné uvažovať o stanovení časového obmedzenia, ako je to v prípade iných, Ústavou SR stanovených situácií možností rozpustenia parlamentu na základe rozhodnutia hlavy štátu, za predpokladu, ak nastane jedna zo situácií upravených v čl. 102 ods. 1 písm. e)³⁰, t. j. prezident SR nemôže rozpustiť parlament počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojnového stavu alebo výnimočného stavu.

Záver

Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta považujeme za vážny, ústavne zakotvený inštitút priamej demokracie. Sme si vedomí skutočnosti, že nami formulované návrhy jeho ústavnoprávnej úpravy sa pohybujú len v úvahách teoretických, nakoľko praktické skúsenosti s jeho uplatňovaním nemáme.

Nestanovením dôvodov na odvolanie hlavy štátu, bol vytvorený právny stav, v ktorom je posúdenie dôvodov na iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta ponechané výlučne v rukách poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a na druhej strane, je tiež vytvorený právny stav, v ktorom prezident Slovenskej republiky má voľný mandát a nie je pri výkone svojej funkcie viazaný príkazmi, a i napriek tomu môže z nej byť odvolaný pred skončením volebného obdobia.

Zoznam bibliografických odkazov

ALMAN, T., 2017. *Petičné právo a obecná samospráva*. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 18, č. 2. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISSN 1335-7182.

BRÖSTL, A. a kol. 2015. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 9788073805807.

CIBULKA, L. a kol., 2014. *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského. ISBN 978-80-7160-366-5.

²⁹ Podľa druhej vety čl. 101 ods. 1 Ústavy SR, zabezpečuje prezident SR svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov.

³⁰ Prezident môže rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenie, ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava.

- DOMIN, M., 2012. *Iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky*. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore. I. časť. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 29. – 31. 3. 2012 Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta. ISBN 978-80-7160-317-7.
- MANIK, R., 2004. *Zodpovednosť a zákon funkcie prezidenta Slovenskej republiky*. In: Justičná revue. Roč. 56, č. 8-9/2004. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR. ISSN 1335-6461.
- PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. 1. vyd. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 9788081526633.
- PAVLÍČEK, V. a kol., 1998. *Ústavní právo a státověda I*. Praha: Linde Praha. ISBN 80-7201-141-3.
- TÓTHOVÁ, M., 2015. *Hlava štátu v systéme del'by moci*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. Právnická fakulta. ISBN 978-80-8152-239-0.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

TRANZITOLÓGIA AKO NOVÁ SÚČASŤ POLITOLÓGIE?³¹

TRANSITOLOGY AS A NEW PART OF POLITICAL SCIENCE?

Ján Koper³²

ABSTRAKT

Politológia ako samostatná vedecká disciplína je dôkazom toho, akým spôsobom sa veda a vedecké myslenie vyvíja a diferencuje. Z hľadiska histórie vedy vo všeobecnosti je politológia naozaj mladou vedou. Jej postupnú emancipáciu a inštitucionalizáciu v štruktúre vedeckého poznania však umožnil dlhodobý rozvoj ostatných vied o spoločnosti, najmä filozofie a sociológie. Už počas tohto procesu sa politológia začala vnútorne diferencovať na svoje jednotlivé imanentné zložky – všeobecnú politickú teóriu, dejiny politického myslenia, komparatívnu politológiu, politickú sociológiu a politickú prognostiku. Zdá sa však, že proces vnútornej diferenciácie pokračuje naďalej. Evidujeme napr. pokusy o zviditeľnenie politologickej analýzy, snahy o vytvorenie samostatnej teórie politického rozhodovania a v neposlednej miere o vyčlenenie tranzitológie ako samostatnej vedeckej disciplíny. Predmetom príspevku je diskusia o oprávnenosti a relevantnosti zaradenia tranzitológie do štruktúry politológie.

KLúčové slová: *politológia – transformácia – mechanizmy demokratickej transformácie - tranzitológia*

Úvod

Každá veda, ak chce fungovať ako samostatná entita v štruktúre vedeckého poznania, musí spĺňať určité nevyhnutné kritériá na to, aby sme ju mohli vôbec nazvať vedou. Ide predovšetkým o jasné a zreteľné vymedzenie predmetu skúmania, ktorý túto vedu odlíši od ostatných vied, o schopnosť odhaľovať určité všeobecné princípy a zákonitosti vzniku, rozvoja a fungovania skúmaného predmetu, kreovanie vlastného špecifického pojmového a metodologického aparátu a možno aj o jasné rozpoznanie aspoň určitého stupňa inštitucionalizácie. Skúmanie alternatív demokratickej transformácie má za sebou krátku, no o to intenzívnejšiu cestu. Či na tomto základe môžeme hovoriť o tranzitológii ako samostatnej vednej disciplíne, spĺňajúcej všeobecné atribúty vedy, je asi predčasné.

1 Stav rozpracovania problematiky demokratickej transformácie

Podstatou tohto príspevku je to, čo mnohí na Slovensku ale aj v zahraničí nie úplne korektne zastrešujú pojmom *tranzitológia*. Ide o snahu nájsť teoretickú a empirickú dimenziu

³¹ Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0460/19 pod názvom Alternatívy vedeckého skúmania politiky, ktorý bol realizovaný v rokoch 2019-2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a bol finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

³² Prof. PhDr. Ján Koper, PhD., - Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, Katedra politológie, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica e-mail: jan.koper@umb.sk

prechodov k demokracii, ktoré sa začali sériou tzv. „nežných revolúcií“ v niektorých stredoeurópskych krajinách – bývalom Československu, Poľsku, Maďarsku, ale aj v bývalej NDR, ale aj v predchádzajúcich obdobiach. Je viac než zrejmé, že sa problematika demokratických transformácií stala novou výzvou pre stagnujúcu komparatívnu politológiu. Medzi prvé typologické náčrty teoretickej analýzy demokratických prechodov patrí s určitosťou **Robert Dahl** v práci *Polyarchy: Participation and Opposition*, (Dahl,1971,s. 40-47), alebo **Samuel P. Huntington**, *Will More Countries Become Democratic?* (Huntington,1984, s. 209 -214), ale aj **Viola, E., Mainwaring, S.:** *Transition to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980's* (Mainwaring,1985, s.193 -219).

V európskom analytickom priestore sa presadili vysoko autoritatívne práce amerických autorov **T. L. Karla a P. Schmittera** (*Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*. (Karl, T.,Schmitter, 1991) Nám najbližšie sú významné práce politologickej školy na čele s **A. Przeworskim** (*Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*. In: O'Donnell, G., Schmitter, P. C., Whitehead, L.: *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. (O'Donnell,Schmitter,Whitehead,1986), ktoré sa venujú skúmanej problematike najmä z pozícií teoretickej analýzy transformačného procesu. Samozrejým centrom ich pozornosti je demokratizačný a liberalizačný proces spoločnosti. Podobným príspevkom k analyzovanej problematike je článok **A. Stepana** pod názvom *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations* zverejnený v tom istom zborníku a snaženie francúzskeho autora gréckeho pôvodu **Nicosa Poulantzasa** sústreďujúceho svoju pozornosť na charakter odstraňovaného režimu v práci *Crises de dictatures: Portugal, Grèce*, (Poulantzasa,1975) Snáď najnovším a najreprezentatívnejším príspevkom do skúmania otázok prechodu k demokracii predstavuje práca katalánskeho politológa **Josepa M. Colomera** v článku *Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way* (Colomer, 1991).

Rozmerovo útlá ale obsahovo veľmi inšpiratívna je kniha od **V. Dvořákovéj a J. Kunca:** *O přechodech k demokracii* (Dvořáková,J., Kunc,1994). V podmienkach SR sa danej problematike venovala **S. Szomolányi** (Kľukatá cesta Slovenska k demokracii, Španielsko a Slovensko - dva rozdielne prípady demokratizácie, November 1989 - 2004: From a Velvet Opening of Regime Change to a Revolutionary Outcome) a takisto najmenej dve najrozsiahlejšie práce autora sú úplne venované práve demokratickým transformačným mechanizmom : *Mechanizmy vzniku moderného politického systému.;* *Syntetické a analytické mechanizmy demokratickej transformácie* (Koper. 2003, 2014) .

Predmetom skúmania je teoretická analýza fungovania mechanizmov demokratickej transformácie politického systému. Samozrejme, prvá otázka, na ktorú je potrebné zodpovedať je otázka o tom, čo to vlastne demokratický transformačný mechanizmus je? Odpoveď na túto otázku však predpokladá predovšetkým odhaliť štruktúru transformačného procesu. Najčastejšie sa uvádza povaha odstraňovaného politického systému, starí (pôvodní) politickí aktéri, noví (vznikajúci) politickí aktéri, komunikačný proces, metódy komunikácie (resp. politického boja), nástroje komunikácie, vnútorné a vonkajšie požiadavky a podpory, pôvodné a rodiace sa politické inštitúcie, politické stereotypy, normy, tradície, politické hodnoty a postoje, politické ideológie (t.j. politická kultúra v širokom zmysle slova) a takisto predstava a realizácia cieľového stavu (typu demokratickej organizácie) politického systému).

Demokratický transformačný mechanizmus teda vystupuje ako dynamický systém väzieb medzi prvkami štruktúry transformačného procesu, spôsobujúci prechod od autoritatívneho typu organizácie moci k vzniku novej, demokratickej kvality v štruktúre a fungovaní politického systému. (Koper, 2015) Takto chápaný demokratický transformačný mechanizmus odstraňuje mnohé logické výhrady, ktoré sú typické najmä pre súčasnú americkú, nemeckú, ale aj ruskú vedu o politike, v rámci ktorej dochádza k relatívne striktnému rozlišovaniu medzi pojmami *transformácia*, *prechod*, *zmena systému a systémová zmena* a ktoré sa často používajú ako synonymá. „Prechod“ znamená fázu pohybu od starého systému k systému novému (O'Donnel, G., Schmitter, P., Whitehead, 1986, s.6). „Transformácia“ je úplný prerod jedného systému na druhý, presnejšie povedané ide o úspešne realizovaný prechod. „Zmena systémov“ sa často stotožňuje s pojmom transformácia, napriek tomu sa v tomto prípade zdôrazňuje dôslednosť zmeny starého systému na nový. Pojem „systémová zmena“ znamená proces postupného reformovania systému zasiahnutého systémovou krízou s cieľom prispôbiť sa novej situácii a dosiahnuť stabilizáciu (Schubert, G., Tetzlaff, R., Vennewald, W. 1994). Ešte presnejšie – minimálnym predpokladom zmeny systémov je zánik starého systému, pri systémovej zmene realizácia tejto požiadavky nie je nevyhnutná. V tomto prípade sa starý systém zachováva a snaží sa prispôbovať zmeneným podmienkam. Pokiaľ by sme predstavili uvedené pojmy v časovej následnosti, potom by ich poradie bolo nasledovné: systémová zmena – prechod – transformácia – zmena systému.

V rámci analýzy prechodu a transformácie je takisto dôležitý pojem „cieľ“. Cieľ transformácie musí byť zrejмый, lebo „*neprítomnosť cieľa rovná sa nijaký cieľ*“ (Schneider, 2002, s.15). Stredoeurópske a východoeurópske štáty sa snažia o nastolenie demokracie. Zároveň tu vzniká otázka o kritériách demokracie. Existuje sedem kritérií demokracie, ktoré podľa **E. Schneidera** predstavujú „*spoločný minimálny inštitucionálny menovateľ*“: voliteľní reprezentanti kontrolujúci vládu; slobodné voľby; všeobecné aktívne volebné právo; všeobecné pasívne volebné právo; sloboda myslenia; sloboda informácií; sloboda združovania; dominancia občianskej vlády vylučujúca panstvo ozbrojených síl alebo cudzích elít; ústavno-právna ochrana (Schneider, 2002 s.15-16). Demokratický charakter transformačného mechanizmu však nie je určovaný demokratickosťou jeho vnútorných vlastností, ale práve cieľom, ktorým je demokratický politický systém. Historické skúsenosti však ponúkajú dôkazy využitia nedemokratických metód v procese prechodu od autoritatívneho politického systému k jeho demokratickému typu.

2 Syntetické a analytické mechanizmy demokratickej transformácie

Syntetické (od slova syntéza) spôsoby demokratickej transformácie spoločnosti sú obsiahnuté napríklad v dielach **T. L. Karla a P. Schmittera**, **A. Stepana** a takisto **A. Przeworského** a iných autorov. **T. L. Karl a P. Schmitter** vychádzajú z predpokladu, že prechody sú utvárané aktérmi, ktorí si volia stratégie a tie vedú k zmenám od jedného režimu k druhému. Je zrejмый, že títo aktéri sú vo svojom výbere limitovaní určitými sociálnymi, ekonomickými a politickými štruktúrami. Takisto interakcia stratégií môže často vyústiť do výsledku, ktorý si pôvodne nikto neželal. Napriek tomu sa citovaní autori domnievajú, že práve aktéri a stratégie určujú ten základný priestor, v ktorom sa prechody uskutočňujú. Kombinácia

aktérov a stratégií potom definuje typ mechanizmus) prechodu. Tento prístup je znázornený v tabuľke (Dvořáková, V., Kunc, J., 1994)

| | STRATÉGIA | |
|--------|-----------------------------|----------------------|
| | KOMPROMIS multilaterálna | SILA jednostranná |
| ELITY | PAKT | VNÚTENIE |
| AKTÉRI | | |
| MASY | REFORMA | REVOLÚCIA |

V rámci uvedenej schémy horizontálna os vyjadruje stratégiu prechodov, ktorá sa môže pohybovať od jednostranného použitia násilia až po mnohostrannú ochotu ku kompromisu. Oblasť medzi týmito krajnými polohami je naplnená dynamickými a protikladnými tendenciami, v ktorých sa môžu uplatňovať hrozby, fyzické zastrašovanie, priame násilie, akty podpornej mobilizácie. Na vertikálnej osi sa reflektujú prípady, v ktorých podnet ku zmene vzišiel zdola, od aktérov, ktorí boli v podriadenom postavení, či dokonca vylúčení zo sociálneho a ekonomického poriadku starého režimu, až po prípady, keď elity, ktoré zaujímali vedúce postavenie vnútri autoritatívneho režimu hrajú kľúčovú úlohu v pohybe systému v nejakej forme demokracie. Takisto je zrejmé, že tu musí existovať aj priestor pre zmiešané a prechodné kategórie, v ktorých môžu staré a nové elity súťažiť o smerovanie prechodu. Z vyznačených štyroch extrémnych polôh tak vznikajú štyri ideálne typy prechodov od jedného režimu k inému.

Prvým typom je *pakt*. Elity sa dohodnú na mnohostrannom kompromise. Druhým typom je *vnútenie* (oktrojovanie), kedy sa elity rozhodnú jednostranne a efektívne použiť silu na presadenie zmien aj proti odporu doterajších privilegovaných skupín a časti mocenskej základne režimu. Tretím typom je *reforma*, pri ktorej dochádza k mobilizácii mas zdola, ktoré si vynucujú kompromisné východisko bez použitia násilia. Nakoniec *revolúcia* prebieha vtedy, keď masy povstanú a porazia predchádzajúci režim vojenskou silou. V priestore medzi týmito štyrmi ideálnymi typmi dochádza ku kombinácii množstva rôznych situácií, v ktorých sa miesi identita jednotlivých aktérov a selekcia stratégií. Napríklad násilie môže byť zmiernené pomocou kompromisu skôr než stačí prevládnuť a stať sa určujúcim rysom. Takisto masy môžu byť výrazne aktivizované, ale stále môžu zostávať pod kontrolou bývalých elít.

Predpokladom koncepcie redemokratizácie **A. Stepána** je uvažovanie o situácii, keď sa odstraňuje autoritársky režim v politickom systéme, ktorý už má demokratickú historickú skúsenosť a takisto predpoklad, že odstraňovaný autoritársky režim je silno ovplyvnený prehrou vo vojne. Autor v tejto situácii rozlišuje tri špecifické situácie:

1. *Vnútornú reštauráciu po dobytí zvonka* (Holandsko, Belgicko, Nórsko, Dánsko po druhej svetovej vojne). V tejto analýze sa dôraz kladie na podiel predchádzajúcich demokratických elít na likvidácii demokracie, na prítomnosť či neexistenciu demokratického a nedemokratického hnutia odporu, vytváranie konkurenčných

mocenských centier najmä zo strany aktérov nedemokratického hnutia odporu, na skúmanie zmien trvalejšieho charakteru v ekonomickej, politickej a sociálnej štruktúre, ku ktorým došlo počas okupácie.

2. *Vnútorne preformulovanie* (Grécko a Francúzsko po II. svetovej vojne). Ide o demokratizačnú cestu v prípade tých politických systémov, v rámci ktorých k predchádzajúcemu zrúteniu demokracie výrazne prispeli aj vnútorné problémy, prípadne režim kolaboroval a v ktorom existuje silné odbojové hnutie.
3. *Zvonka monitorované nastolenie* (Nemecko, Japonsko a čiastočne Taliansko po II. svetovej vojne.) V podstate ide o priame uplatnenie vôle víťazných mocností, legitimita správania ktorých spočíva v porážke autoritárskeho režimu a cieľavedomého nastoľovania demokratických inštitúcií a procedúr.

Je zrejmé, že tieto spôsoby redemokratizácie patria minulosti. Súčasné transformácie sa uskutočňujú viac pod vplyvom sociálno-politických faktorov ako faktorov vojenských. V tomto prípade cestu k demokracii iniciujú buď nositelia autoritárskej moci samotní alebo opozičné sily. Preto hovoríme o redemokratizácii započatej zvnútra autoritárskych režimov a redemokratizácii započatej zvonku.

1. *Redemokratizácia započatá zvnútra autoritárskych režimov.* Ide o situáciu, keď si predstavitelia autoritatívneho režimu uvedomujú, že v súvislosti s meniacimi sa podmienkami sa ich vlastné dlhodobé záujmy môžu realizovať len v úplne alebo čiastočne zmenenom politickom kontexte (španielska obmedzená perestrojka v rokoch 1969-1975). Samozrejme, táto politická elita kedykoľvek môže zvrátiť svoje pôvodné liberalizačné rozhodnutie, stanoviť pravidlá politickej hry tak, že v skutočnosti vždy pôjde iba o obmedzenú demokratizáciu a bezpečnostný aparát režimu si naďalej ponechá svoje prerogatíva. Autor zároveň rozoznáva tri spôsoby uskutočnenie tohto typu redemokratizácie:

- a) *redemokratizáciu iniciovanú civilistami alebo civilným politickým vedením;*
- b) *redemokratizáciu iniciovanú armádou-vládou;*
- c) *redemokratizáciu iniciovanú armádou-inštitúciou.*

2. *Redemokratizácia započatá zvonka režimu* je v protiklade s prvým typom redemokratizácie a môže mať takisto niekoľko podôb:

- a) *ukončenie režimu tlakom spoločnosti* (protesty organizácií, masové štrajky bez väčšej koordinácie, najčastejšie je výsledkom iba preskupenie autoritárskej vlády a dosiahnutie príslubu budúcich spravodlivých volieb);
- b) *pakt medzi politickými stranami* (spojenie straníckych aktérov najčastejšie na širokej konsociačnej báze s cieľom poraziť autoritársky režim a vytvoriť východisko pre demokratickú alternatívu).
- c) *organizovaná násilná revolta koordinovaná reformistickými stranami* (umožňuje výraznú reštrukturalizáciu štátneho aparátu, uskutočnenie zásadných sociálno-ekonomických zmien a určovanie politického smerovania na straníckom základe);
- d) *revolučná vojna vedená marxistami* (implikuje radikálne sociálno-ekonomické zmeny a hlavne likvidáciu predchádzajúcich nedemokratických štruktúr).

Nedostatkom tejto koncepcie je jednoznačne neakceptácia podmienok a požiadaviek ovplyvňujúcich starý a nový režim v procese prechodu z medzinárodného prostredia. Starý aj nový režim predsa môžu hľadať podporu zvonku (napr. talianske Risorgimento). Takisto

nepredpokladá možnosť paktu medzi umiernenými predstaviteľmi starého a rodiaceho sa režimu (Di Palma, 1980, s. 162-189).

Analytické a deduktívne konštrukcie prechodu predstavujú tzv. nezaradené alternatívy, t.j. prechody, vymykajúce sa z existujúcich teoretických schém (resp. ďalšie zaradené a nezaradené cesty transformácie).

a) *Prechod zrútením alebo kolapsom režimu* (elity autoritárskeho režimu stratili možnosť akejkol'vek kontroly transformačného procesu z dôvodu úplnej straty legitimity alebo v dôsledku úplnej vojenskej porážky – Nemecko, Japonsko a Taliansko po druhej svetovej vojne, Grécko a Portugalsko v roku 1984 a Argentína v rokoch 1982-83).

b) *Prechod samovylúčením alebo stiahnutím sa* (ide o silnú vnútornú eróziu autoritárskeho režimu, malú vnútornú súdržnosť a legitimitu, nedostatok masovej podpory, stratu prestíže vládnucej strany, na základe čoho sa vládnuce autoritárske elity uchýľujú k rozhodnutiu odovzdať moc do rúk demokratickej opozície no zároveň si vyjednať aspoň možnosť určitého veta, resp. určovania rámcových hraníc novej dohody - Peru po roku 1980, Bolívia 1979-80, Uruguay 1982-85).

c) *Voľby ako mechanizmus politickej zmeny* (poukázanie na to, že voľby zohrávajú úlohu nástroja a mechanizmu vzniku moderného demokratického politického systému alebo sú minimálne zdrojom kvalitatívnej zmeny spôsobu vládnutia, napr. španielske voľby v roku 1931 rozhodli o premene monarchie na republiku, podobná situácia nastala v Taliansku v roku 1946. V bežnej fáze politického života, v stabilizovanom politickom systéme, voľby nevyhnutne nevyvolávajú potrebu jeho kvalitatívnej zmeny, okrem klasických funkcií, ktoré voľby plnia, často *rozhodujú aj o zmene spôsobu vládnutia (politického režimu)* - voľby vo Veľkej Británii v roku 1997 znamenali koniec dravej neoliberalnej monetaristickej politiky, naštartovanej ešte dávnejšie **M. Thatcherovou**, to isté platí aj o konci reaganizmu v USA po víťazstve **G. Busha** v roku 1988, ale najmä po úspechu **B. Clintona** v roku 1992. V roku 1993 v dôsledku obvinení z nehumánnosti konania a rozhodovania musela podať demisiu dánska socialistická vláda. Nová vláda, na čele ktorej stálo politické zoskupenie Venstre, okamžite začala realizovať tvrdé reštrikčné opatrenia voči mnohým sociálnym programom, rozbehnutým predchádzajúcou exekutívou. Pre krátku tradíciu slobodných a demokratických volieb v Slovenskej republike je charakteristické a podstatné, že aj voľby 1994, aj voľby 1998, 2002 a 2006 sa stali prostriedkom a mechanizmom dočasnej zmeny (časové a ústavné obmedzenie moci politickej elity) *spôsobu vládnutia, resp. mocenského režimu*. Táto zmena má určitý špecifický znak - voľby v slovenských podmienkach znamenajú jasný predel medzi obdobiami vlády umiernených a radikálnych politických síl. Striedaniu radikálnych a umiernených mocenských elít mnohí autori v minulosti aj dnes pripisujú zákonitý charakter.

d) *Uplatnenie vôle významných politických osobností (morálne oprávnenie vodcu – De Gaulle, resp. národná dôvera vodcovi – Adenauer, či poverenie vodcu veľmocami – Masaryk)*. V tomto prípade ide o fixáciu faktu, že významné politické osobnosti využijú svoju legitimitu najmä z vodcovstva odboja, dokázali vtlačiť politickému systému najmä vo fáze jeho demokratického prerodu svoju vlastnú pečať a bez ich iniciatívy by napríklad nevznikli dôležité demokratické inštitúcie, demokratické procesy, resp. nesformovali by sa základy pre demokratickú politickú kultúru.

e) *Prechod prostredníctvom „nežnej“, resp. „zamatovej revolúcie“ a s ním spojená aplikácia procedúry „okrúhleho stola“* je podľa nás najmenej teoreticky prepádaným mechanizmom

demokratického prechodu, aj keď empirických údajov potrebných na teoretické zovšeobecnenie je dostatok. Samozrejme, v tomto prípade ide o typ prechodu prostredníctvom paktu medzi politickou elitou starého a rodiaceho sa režimu, no má celý rad významných zvláštností. Predovšetkým ide o realizáciu mimo ústavných nedemokratických procedúr ako nástroja demokratizácie politického systému (vynútená reorganizácia vlády nezakladajúca sa na ústavných procedúrach, poslanecké kooptácie namiesto legitímne zvolených poslancov vo všetkých typoch zastupiteľských zborov, zmena ústavy mimo ústavným spôsobom a pod. Druhou zvláštnosťou je spôsob dosahovania konsenzu a charakter a podstata konsenzu ako takého (technika okrúhleho stola, defenzívne postavenie elity odstraňovaného režimu, neutralita ozbrojených zložiek a pod.)

f) Oktrojovaná ústavnosť je spätá s legitímnou možnosťou vnútorného alebo vonkajšieho aktéra nanútiť danému politickému systému, najmä z dôvodu jeho slabosti vyplývajúcej z porážky vo vojnovom konflikte taký typ politických vzťahov, ktoré vytvárajú predpoklad novej kvality, vrátane demokratickej. Ako príklad sa najčastejšie uvádza Napoleon Bonaparte a jeho Občiansky zákonník, ktorý presadzoval na obsadených územiach porazených štátov, ale najmä účasť a dohľad veľmocí nad procesom tvorby obsahu a prijímania základných ústavných dokumentov Nemecka, Japonska a Talianska po II. svetovej vojne. Ústavnosť môže byť obyvateľstvu daného štátu nanútená aj zvnútra, najmä ako výsledok štátneho prevratu a realizácie záujmov víťaznej časti politickej elity.

Mechanizmov demokratickej transformácie je mnoho a ich oddelené skúmanie je akceptovateľné maximálne pre potreby didaktickej explanácie. Obsah príspevku ich rôznorodosť s určitosťou nevyčerpáva. V skutočnosti nikdy nepôsobí jeden konkrétny mechanizmus na demokratickú zmenu, ale vždy pôjde o súhru viacerých ciest transformácie v určitom časovom horizonte. (Koper, 2015)

Záver

Na prvý pohľad jasne definovaný predmet skúmania (mechanizmy demokratickej transformácie), skutočne špecifický pojmový aparát, existujúce dôkazy o schopnosti formulovať všeobecné zákonitosti demokratických prechodov prispievajú k presvedčeniu o legitimitě tranzitológie ako samostatnej vedeckej disciplíny. Je tu však niekoľko podozrení, ktoré tento optimizmus môžu nabúrať. Jedným z argumentov vyslovujúcim sa proti konštituovaniu tranzitológie ako nezávislej súčasti politológie, je jej nekomplexnosť. História potvrdzuje, že „prechodov od demokracie k nedemokracii“ v moderných politických dejinách sveta je minimálne toľko (ak nie viac) ako „prechodov od nedemokracie k demokracii“. Ak má byť tranzitológia komplexnou vedou, musí rozšíriť svoj predmet skúmania aj o dimenziu prechodov od demokracie k nedemokracii. V opačnom prípade môžeme hovoriť o teoretickej a empirickej analýze prechodov k demokracii, čo je už dnes súčasť všeobecnej politickej teórie, resp. jeden z predmetov komparatívnej politológie.

Druhým argumentom nefandiacim samostatnosti tranzitológie je otázka jej inštitucionalizácie. Na jednej strane samotný text príspevku poukazuje na fakt, že téma prechodov k demokracii je vo vede zakotvená pomerne široko, no táto zakotvenosť nenašla svoje odzrkadlenie vo vytváraní a činnosti špecifických tímov, resp. pracovísk, domácich

a zahraničných vedecko-výskumných organizácií, ktoré by organizačne zastrešili uvedené snahy.

Zoznam bibliografických odkazov

- COLOMER, J.M. 1991. *Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way*. In *American Political Science Review* [online]. 4/1995, vol.85. [cit. 6.11.2005]. Dostupné na internete:<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1963946?sid=21105120253741&uid=3739024&uid=4&uid=2>>
- DAHL, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale: Yale University Press. 1971, ISBN 978-0300-156152
- DVOŘÁKOVÁ, V., KUNC, J. 1994. *O prechodoch k demokracii*. Praha: Slon. 1994. 147 str. ISBN 80-901424-8-6
- HUNTINGTON, S.P. 1984. *Will More Countries Become Democratic?* In *Political Science Quarterly* [online]. *Political Science Quarterly* 2/1984, s. 209 – 214. [cit. 15.1.2015] Dostupné na internete:<http://www.psqonline.org/article.cfm?IDArticle=11609>
- KARL, T.L.- SCHMITTER, P. 1991. *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*. In *International social science journal*. UNESCO: Paris, 1991. pp. 268-284 ISSN 0020-8701
- KOPER, J. 2003. *Mechanizmy vzniku moderného politického systému*. Zvolen: Bratia Sabovci. 2003. 218 s. ISBN 8089029671
- KOPER, J. 2015. *Syntetické a analytické mechanizmy demokratickej transformácie*. Banská Bystrica: Bellianum, 2014, ISBN 9788055709031
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD, L. (ed.) 1986. *Transitions from Authorian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. London: John Hopkins University Press. 79 s. ISBN 0801826829
- PALMA, G.D.1980. *Founding Coalitions in Southern Europe. Legitimacy and Hegemony. Government and Opposition*. 1980. In *Government and Opposition* , *Volume 15* , *Issue 2* , 01 April 1980 , pp. 162 - 189 DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1980.tb00270.x>
- POULANTZAS, N. 1975. *Crises de dictatures: Portugal, Grèce, Espagne*. Paris: Maspero. 1975. ISBN 0902308777
- PRZEWORSKI, A. 1986. *Some problems in the study of the transition to democracy*. In O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD, L. (ed.) 1986. *Transitions from Authorian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. London: John Hopkins University Press. ISBN 0801826829
- SCHUBERT, G., TETZLAFF, R., VENNEVALD, W.1994. *Demokratisierung und politischer Wandel*. [online] 1994. [cit. 21.1.2015]. Dostupné na internete: < <http://tocs.ulb-tu-darmstadt.de/24514446.pdf>>
- STEPAN, A. 1986. *Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*. In O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD, L. (ed.) 1986. *Transitions from Authorian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. London: John Hopkins University Press. ISBN 0801826829
- SZOMOLÁNYI, S. 1999. *Kľukatá cesta Slovenska k demokracii*. Bratislava : Stimul, 1999. ISBN 9788088982111

SZOMOLÁNYI, S. 2002. *Španielsko a Slovensko – dva rozdielne prípady demokratizácie*. Bratislava : Stimul, 2002. ISBN 80-982-58-8.

SZOMOLÁNYI, S. 2004. *Slovakia: From a Difficult Case of Transition to a Consolidated Central European Democracy*. [online]. [cit.4.12.2020]. Dostupné na internete: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/03september/pdf/S_Szomolanyi.pdf

VIOLA, E.- MAINWARING, S. 1985. *Transition to democracy: Brasil and Argentina in the 1980's*. [online]. [cit.4.12.2020]. Dostupné na internete: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/021_0.pdf

RELEVANCIA INTEGRÁCIE POLITIKY A ETIKY³³

RELEVANCE OF POLICY AND ETHICS INTEGRATION

Simona Kováčová

ABSTRAKT

Súčasný trendy spoločenského a politického života sú výrazne poznačené stratou morálnych štandardov a úpadkom morálnych hodnôt obzvlášť v politickej sfére, čo sa premieta do krízy hodnôt nielen v politike ale v celej spoločnosti. V očiach verejnosti je politika čoraz viac spätá s túžbou po moci, ktorá figuruje ako prostriedok k uspokojeniu vlastných, individuálnych potrieb a personalizovaných cieľov, bez ohľadu na etické princípy a morálku. Uvedená argumentácia je kľúčová pre narastajúci skepticizmus integrácie etiky a politiky a chápanie politiky ako bezhodnotovej sféry, v ktorej vykonávanie politickej moci a morálne štandardy sú vo vzájomnej disonancii. Za účelom prekonať kritické argumenty spochybňujúce relevanciu etiky v politike, sa prioritne zameriame na negovanie predpokladu, v súlade s ktorým je mocenský aspekt nevyhnutne spätý s prioritizovaním osobných záujmov vládnucich subjektov, čo predstavuje závažný problém súčasnej politickej etiky. Východiskom sa pre nás stanú úvahy z diela klasickej politickej filozofie, ktorých odkaz možno transponovať aj do aktuálneho diskurzu politickej etiky.

Kľúčové slová: politika, etika, morálka, osobný záujem, verejný záujem

Úvod

Interpretačná rôznorodosť vymedzenia etiky a politiky ako sfér teoretického skúmania a spoločenskej praxe, otázka vzájomných vzťahov, prienikov a vo všeobecnosti posudzovanie významu a opodstatnenosti etiky v politike, predstavuje nadčasový problém, ktorý je predmetom diskusií tak odbornej akademickej obce ako aj laickej verejnosti. Význam upriamienia pozornosti na etickú dimenziu politiky je založený na ambíciách prekonať skepticizmus a zmierňovať pretrvávajúci pesimizmus vylučujúci etiku zo sféry politiky, z dôvodu zastávania názoru, že „*morálne hodnotenie politiky je iba bezmocným moralizovaním*“ (Katuninec, 2007, s. 11). Pri pohľade na súčasnú politickú kultúru nie sú tieto postoje prekvapujúce, pretože realita politického života je častokrát príliš vzdialená morálnym hodnotám v demokratickom politickom systéme, ktorý je prestúpený vážnymi morálnymi deficitmi.

Kritici spochybňujúci integráciu etiky a politiky z dôvodu nekompromisnej obhajoby sféry politiky bez morálnych aspektov, svojou argumentáciou častokrát revitalizujú Machiavelliho učenie, v zmysle poukazovania na platnosť jeho dobových zákonitostí a nadčasovosť ich charakteru. **N. Machiavelli** vo svojich úvahách pripúšťal amorálne správanie štátnika, ktoré je ospravedlnené tzv. najvyšším cieľom a nutnosťou, vyvolanou „*duchom doby*“, tzn. charakterom situácie, ktorej sa úspešný vládca musí prispôbiť, za účelom

³³ Príspevok je publikovaný v rámci projektu Alternatívy vedeckého skúmania politiky Vega č. 1/0460/19

dosiahnuť najvyššie ciele, t.j. moc a úspech. **Machiavelli** negoval klasický model vzťahu medzi etikou a politikou, pretože politika je bezhodnotovým aparátom na získanie a udržanie moci, ktorý nepodlieha etike. Súčasné politické realie sú dôkazom istého rezonovania **Machiavelliho** tiež v modernej spoločnosti, nakoľko cnosti, mravnosť a politická etika sú v mene mocenského politického zápasu odsúvané na okraj ako nepotrebné a neužitočné „doplňky.“ V súlade s negovaním relevantného statusu etiky v politike sa vyzdvihuje nemravná povaha politiky, ktorá nečestné, resp. neetické správanie priamo súvisiace s mocenským aspektom považuje za prirodzený jav, pretože samotný charakter politiky nie je založený na kompatibilite získania či udržania moci a morálky. Často sa predmetom kritických úvah stáva vplyv mocenského aspektu na mravný charakter človeka a to v zmysle spájania výkonu politickej moci s osobným záujmom, čo zvyšuje pravdepodobnosť voľby neetického správania politického subjektu. Inak povedané, skutočnosť, že politické ambície, vstup do politiky a výkon politickej moci sa realizuje s aspiráciou na naplnenie osobného, individuálneho záujmu, vytvára nezdolateľnú prekážku pre budovanie akýchkoľvek morálnych pilierov v politike. Obzvlášť ak sa zmienime o nepotizme, korupcii, či úplatkárstve, ktoré sú svojím charakterom a konsekvenciami hlboko zakorenеныmi, závažnými nielen etickými problémami spoločnosti, potom narastajúci skepticizmus v otázke implementácie a predovšetkým rešpektovania etických štandardov v politike nie je prekvapujúci.

Vychádzajúc z uvedeného je našou ambíciou zmierniť prevládajúci skepticizmus integrácie etiky a politiky a to na základe negovania predpokladu, podľa ktorého je dnešná podoba bezhodnotovej politiky reflexiou politického sveta, v ktorom sa výkon politickej moci nevyhnutne spája s uspokojovaním individuálnych záujmov politikov, čo predstavuje kľúčovú argumentáciu pre spochybňovanie významu etiky v politike.

1 Tradičná koncepcia pozitívnej korelácie etiky a politiky

Napriek tomu, že reflexia súčasného politického konania a rozhodovania potvrdzuje platnosť častého postrádania súladu morálnych pravidiel s mocenským aspektom a vytvára presvedčenie o podmienenosti moci a jej výkonu osobnými cieľmi a záujmami, nejde o všeobecne akceptovateľnú tézu. Dualizmus integrácie etiky a politiky a opodstatnenosti morálky v politike je daný vedeckými ambíciami predstaviť argumentačnú bázu, ktorá by negovala tvrdenie o nevyhnutnej spojitosti realizácie výkonu politickej moci v rozpore s dobrými mravmi a morálnymi pravidlami. Existujú teda štúdie, ktoré svojou podstatou vyvracajú silnejší skepticizmus o automaticky nečestnom a nespravodlivom politickom konaní, ktoré je orientované na osobný prospech a individuálny záujem. Súčasné koncepcie tohto druhu nie sú vo svojich vedeckých zdôvodneniach opodstatnenosti etiky v politike a podmienenosti uvedených sfér izolované, nakoľko sa často odvolávajú na úvahy starogréckej filozofie, ktorej morálny odkaz sa stáva inšpirujúci aj pre moderné demokratické systémy a má význam pre dnešné reflexie vzťahu etiky a politiky.

Historické ukotvenie spojenia politiky a etiky vychádza zo znovuoživenia Aristotelovej filozofie, o čo sa usilujú protagonisti normatívno-ontologického prístupu, ktorý je jedným z tradičných teoretických prístupov západoeurópskej tradície k štúdiu politickej vedy a zároveň aj metodologickým východiskom politológie. Normatívno-ontologický prístup (napr. E. Voegelin, L. Strauss) sa ako protipól scientizmu, subjektivismu, či psychologizmu orientuje

na nadčasové hodnoty a akcentuje na opodstatnenosť etiky v politike, resp. pojednáva o integrácii týchto oblastí. Elementárnou funkciou akejkoľvek politiky v normatívno-ontologickej teórii je „*stabilita a poriadok foriem spolužitia v rámci štátneho zväzku*“ (Ondria, 2010, s. 21). Z dôvodu prinavrátania stratených hodnôt do politického života sa uvedený prístup sústreďuje prioritne na problémy dejín politických teórií, politickej filozofie a jeho východiskom je z čias gréckej antiky artikulovaná požiadavka spoločenského dobra resp. dobrej spoločnosti, dobrého poriadku a dobrého života občana. Cieľom filozofie dejín je „*vysvetlenie hodnôt a symbolov, prostredníctvom ktorých sa spoločnosť považuje za reprezentanta nadčasovej, transcendentálnej pravdy a kritériom pravdivosti je viera, kombinovaná s historickou skúsenosťou*“ (Prorok, 2012, s. 113). Podstatou uvedeného prístupu je tak možnosť „*spojiť politiku s etikou, nachádzať a formulovať predstavy o „spoločenskom dobre,“ „dobrom poriadku“ a „dobrom živote občana,“ hľadať určité trvalé jadro, ktoré je konštantné vo všetkých epochách a ktoré možno chápať ako podstatu politična*“ (Koper, 2017, s.22). Prednosťou normatívno-ontologického prístupu je určitá vytrvalosť v realizácii hodnôt a hľadania ich korektnej interpretácie, opierajúca sa o vieru v isté zásady ako aj trpezlivosť pri očakávaných kvalitatívnych zmenách. Na druhej strane medzi jeho slabé stránky patrí hlavne abstrahovanie od kvantitatívnych metód a ich podceňovanie v spoločenských vedách.

Normatívno-ontologický prístup vznikol ako revitalizácia **Aristotelovej** filozofie, ktorý považoval etiku za časť politiky, pričom obe (etika a politika) majú vlastný predmet skúmania a sú považované za praktické vedenie. Zatiaľ čo etika je orientovaná na konanie človeka ako individuálnej bytosti, usiluje sa o hľadanie najvyššieho dobra pre jednotlivca a učí ho ako dobre žiť a konať, tak politika hľadá najvyššie dobro pre štát, pretože sa sústreďí na celú polis. Pri pokuse o preferenčné zhodnotenie alebo hierarchické uchopenie dobra štátu a jednotlivca, možno s prihliadnutím na tézu, že aj keď je „*najvyššie dobro jednotlivca totožné s najvyšším dobrom štátu, predsa sa zdá, že dobro štátu je väčším a dokonalejším...*“, konštatovať **Aristotelovu** prioritizáciu politiky pred etikou, čo ale neznamená nadradenosť záujmu štátu nad záujmom jednotlivca, resp. podriadenosť záujmu jednotlivca vo vzťahu k štátu. (Aristoteles, 2009, s. 20).

Pre grécke filozofické myslenie bolo špecifické vnímanie politiky ako morálneho postoja, ktorý je podmienkou aktívneho života. Aktuálnosť Aristotelovej reflexie vzťahov etiky a politiky odznieva práve v spojitosti najvyššieho dobra jednotlivca (dimenzia etiky, ktorá orientuje jednotlivca na správne konanie a voľbu, na základe osvojenia si cností), ktoré súvisí s najvyšším dobrom štátu (dimenzia politiky, ktorá je svojou praktickou činnosťou zameraná na cieľ, určený etikou, t. j. šťastie občanov v polis). Jednoducho povedané bez najvyššieho dobra jednotlivca, nemožno dosiahnuť najvyššie dobro štátu. Pozornosť prikladáme slobodnému konaniu, ktorého determinantom je slobodná vôľa konať v prospech a v záujme dobra všetkých, čo podnecuje a motivuje k angažovanosti, aktívnemu prístupu ľudí a ich účasti na politickom živote. Dnes sa naopak čoraz viac hovorí o potrebe posilňovania participačného potenciálu.

Na základe uvedeného tak konštatujeme, že klasická koncepcia politiky predpokladala mravné konanie jednotlivcov, podliehajúce etickým normám, čo je nespochybniteľnou argumentáciou v prospech prepojenia etiky a politiky. Spoločenské dobro predstavovalo morálnu kategóriu spoločnosti, vďaka ktorému sa každá osoba rozvíjala a zdokonaľovala na ceste mravných skutkov, ako predpokladov pre cnostný život. Verejný záujem bol považovaný

za všeobecného blaha, kde „ *dobro jedného nie je v rozpore s dobrom druhých*“ (Kováčová, Králik, 2017, s. 47).

V normatívno-ontologickom prístupe je zároveň inkorporovaná myšlienka politickej etiky, ktorá je vyjadrením recipročného vzťahu etiky a politiky a jej cieľom je v teoretickej línii objasniť otázky o mravnom poriadku spoločenského života, ktorý je determinovaný existenciou dobrých zákonov a inštitúcií. Morálka je ako súbor zásad či pravidiel, prostredníctvom ktorých sme schopní diferencovať medzi dobrom a zlom, označením mravnej praxe a opodstatnenou súčasťou politickej etiky. Nie z toho dôvodu, že je objektom alebo predmetom politiky, ale preto, že v istom slova zmysle anticipuje dobrú politiku (Sutor, 1996).

Dnes je situácia iná. Na spravovanie vecí verejných a konanie politikov sa skôr nahliada v intenciách osobného prospechu, resp. individuálneho záujmu, čím ožívujeme podstatu Weberových politikov z politiky. Za účelom negovať jednostranný pohľad na politiku ako sféru, v ktorej získanie moci automaticky podnecuje k neetickému správaniu bez zohľadňovania akýchkoľvek morálnych zásad a princípov, sa ďalej, vychádzajúc z analýzy vzťahu etika - politika - individuálne záujmy, pokúsime zmierniť skeptické nálady o integrácii etiky a politiky a to na základe odmietnutia predpokladu, v súlade s ktorým je výkon politickej moci nevyhnutne spojený s orientáciou na vlastné záujmy mocenského subjektu.

2 Prekonanie skepticizmu integrácie etiky a politiky

Konflikt medzi individuálnymi záujmami a etikou predstavuje jeden z hlavných argumentov pre bezhodnotovú politiku, v ktorej sa nevytvára priestor pre existenciu morálnych štandardov. V súvislosti s uvedeným dominuje názor, že výkon politickej moci je spätý s nespravodlivosťou a sledovaním osobných záujmov, za účelom istého prospechu, čo v konečnom dôsledku sponchybňuje praktický význam etiky v politike a vo všeobecnosti smeruje k odmietaniu integrácie etiky a politiky. **D. Ivanovič**, vychádzajúc z dialógu o spravodlivosti medzi **Sokratom** a **Glaukónom**, neguje toto presvedčenie odvolávaním sa na klasickú formuláciu tohto problému obsiahnutú v mýte o prsteni pastiera Gýgosa. Obsahom dialógu je odlišný prístup a interpretácia podstaty spravodlivosti, pretože Glaukón na rozdiel od Sokrata nezastával názor, že je vždy lepšie konať spravodlivo ako nespravodlivo ale vychádzal z presvedčenie, že nikto nie je dobrovoľne spravodlivým a spravodlivosť, ku ktorej pristupoval kontraktualisticky, je žiaduca iba pre výhody, ktoré môže priniesť a teda nie pre ňu samú. Glaukón pri výklade spravodlivosti tvrdí, že „*robiť bezprávie je čosi prirodzene dobré, trpieť bezprávie je čosi zlé*“ (Platón, 2001, s. 39, II. 359). Omnoho horšie ako neprávosti konať je neprávosti znášať.

Základom Glaukónovej explikácie pôvodu spravodlivosti je zmluva garantujúca nemožnosť konať neprávosti a tým pádom aj nemožnosť znášať konzekvencie tohto konania ako aj zákony určujúce, čo sa považuje za spravodlivé. Uzatvorenie zmluvy je riešením pre ľudí trpiacich neprávosťami, aby zabránili tomuto stavu, pričom Glaukón zdôrazňuje, že ak by mal každý človek právomoc páchať neprávosť, potom by nikdy neuzatvoril žiadnu zmluvu. Ako tvrdí, spravodlivosť sa nachádza niekde uprostred medzi beztrestným konaním bezprávia resp. páchaním krivdy, čo považuje za najlepší stav a znášaním týchto neprávostí bez možnosti pomsty, čo je najhorším stavom (Platón, 2001). Pre Glaukóna je nespravodlivosť prirodzenou vlastnosťou človeka a spravodliví sú len tí ľudia, ktorí nie sú schopní konať bezprávie.

Spravodlivé konanie je čestné a namáhavé, avšak nikdy nie je dobrovoľné. Nikto nie je spravodlivý z vlastnej vôle, ale z neschopnosti konať nepravosť. Glaukón sa snažil presvedčiť Sokrata o pravdivosti svojich úvah, v zmysle ktorých by si každý človek, v prípade ak by mal možnosť slobodného rozhodnutia, zvolil konanie nepravostí, ktoré je nečestné, ale užitočné a motivované osobným záujmom: „*Nik nie je spravodlivý dobrovoľne, len tí, ktorí sú pod tlakom nevyhnutnosti, pretože spravodlivosť nie je pre jednotlivca žiadnym dobrom... každý kto je dosť silný činiť bezprávie, čini ho*“ (Platón, 2001, s. 41, II. 360c).

Svoje tvrdenia demonštruje prostredníctvom mýtu o pastierovi Gýgosovi a nájdenom prsteni,³⁴ ktorého moc využil na uspokojenie svojich osobných záujmov. V tomto mýte vidí akúsi univerzálnosť, pretože bez ohľadu na to, aký človek (spravodlivý/nespravodlivý) by prsteň našiel, jeho konanie by malo vždy negatívne konzekvencie, pretože napĺňanie osobných záujmov je nutnosťou.

Inou rovinou problému je otázka charakteru Gýgosa. Pripomeňme, že v pôvodnom Glaukónovom úsudku si každý kto má príležitosť, automaticky zvolí konanie motivované vlastnými záujmami, odhliadajúc od charakteru človeka. Nemožno teda s absolútnou platnosťou vylúčiť Gýgosov pôvodne necnostný charakter. Ak teda predpokladáme mravnosť jeho osoby, je vôbec možné aby táto situácia (využitie možnosti konať nepravosť) nastala? Podľa Glaukóna určite áno, ale ak tieto úvahy transformujeme do klasického filozofického učenia od čias Platóna a Aristotela, potom vylučujeme predpoklad etického človeka, ktorý za účelom uspokojenia individuálnych záujmov koná nemorálne. Dôvodom je kompatibilita morálky a konania, čo implikuje mravné konanie cnostného človeka, ktorý disponuje praktickou rozumnosťou. Preto pri akceptácii predpokladu disonancie morálky a konania, negujeme pravdepodobnosť tejto situácie, ktorá je opísaná v mýte o Gýgosovom prsteni, pretože ak by bol Gýgos skutočne charakterným človekom, nikdy by sa neuchýlil k nemorálnym činom.

Napriek antickému dobovému charakteru tohto mýtu, možno konštatovať, že aktuálnosť jeho odkazu odznieva aj v súčasnosti a to v podobe konfliktu záujmov, ktorý je jedným z kľúčových problémov politickej etiky. Demonštrovať to môžeme nielen prostredníctvom už naznačeného nesúladu individuálneho záujmu a etiky, resp. morálky ale aj na príklade konfliktu individuálneho a verejného záujmu, pretože Gýgos využil moc prsteňa na uspokojenie svojich vlastných záujmov a nie pre všeobecný záujem a blaho celej spoločnosti. Riešenie konfliktu záujmu predpokladá prelínanie morálnej a legálnej dimenzie, pričom je výsledkom vzájomnej kooperácie etiky a politiky. Tým len potvrdzujeme význam, dôležitosť a relevanciu politickej etiky.

Z pohľadu politickej etiky je možné k politike pristupovať aj ako k obhajobe alebo rešpektovaniu záujmov, čo nás prinavracia k možnosti posudzovať individuálne záujmy v pozitívnej korelácii na verejný záujem. **B. Sutor** zdôrazňuje prirodzenosť presadzovania vlastných, špecifických záujmov určitého spoločenstva, čo môže vyústiť až do konfliktu medzi diferentnými záujmami, ktoré sa jednotlivé skupiny snažia presadiť. Poslaním politiky v uvedenom zmysle je zavádzať „*všeobecné preventívne opatrenia proti násilnému riešeniu konfliktov, podporovať pravidlá a inštitúcie pre pokojné jednanie medzi sebou, v rámci*

³⁴ Mýtus hovorí o tom, že Gýgos vstúpil do priepasti plnej bájných bytostí, v ktorej sa nachádzala aj mrtvola nadľudských rozmerov so zlatým prsteňom na ruke. Keď Gýgos tento prsteň vzal, okúsil jeho silu a z obyčajného pastiera sa stal vodca. Zviedol kráľovu ženu, zabil kráľa, získal vládu a moc nad poddanými.

prebiehajúcich konfliktov“ (Sutor, 1996, s. 59). Egoistické presadzovanie vlastných záujmov vstupujúcich do vzájomného konfliktu, nie je jedinou rovinou analýzy tejto problematiky, pretože za cieľom poskytnutia ambivalentného stanoviska otvára debatu o negovaní vzájomnej nekompatibility individuálneho a verejného záujmu a to prostredníctvom nachádzania súvislostí s kresťanskou sociálnou náukou. Verejný záujem „*nie je niečím vonkajším a cudzím vo vzťahu k individuálnemu záujmu osobnosti a špecifickým skupinovým záujmom, pretože vychádza zo správne pochopeného vlastného záujmu. Kto chce hájiť záujmy v sociálnom kontexte, musí nielen chápať záujmy ostatných, ale spolu s nimi uskutočňovať všeobecný záujem*“ (Sutor, 1996, s. 56). Bytie anticipuje orientáciu nášho vlastného „ja“ smerom k ostatným, čím sa formujú sociálne interakcie a dosahuje spoločenská forma ľudskej existencie. Osobne poňatý záujem nemá formu inherentnej sebarealizácie, pretože je v záujme každého človeka prekročiť svoje „ja“, akceptovať druhého, kooperovať s ním, vytvárať vzájomné kontakty a tým obmedzovať vlastné záujmy a pripustiť iné. V tom spočíva podstata základu bytia a existencie človeka v spoločnosti (Sutor, 1996).

Ak sa ale vrátíme k vyššie uvedenému mýtu a zameriame sa na transformáciu artikulácie tohto problému do aktuálneho diskurzu politickej etiky, potom je dôležité zamyslieť sa nad otázkou, či každý, kto si nasadí prsteň Gýgosa, t.j. človek získavajúci politickú moc, bude vždy konať s ohľadom na osobný prospech, zisk, úžitok, tzn. nečestne, odhliadajúc od akýchkoľvek etických zásad, ako to prezentujú mnohé skeptické argumentácie. Glaukónove stanovisko je spočiatku jednoznačné, pretože ako už bolo naznačené, „*orientácia na osobný záujem nie je bežnou praxou ale aj logickou nevyhnutnosťou*“ (Ivanovič, 2015, s. 48). Pre komplexnosť týchto úvah poznamenávame, že Glaukón nakoniec sám prehodnotil a odmietol svoje prvotné presvedčenie o konaní vždy v osobnom záujme. Ak by sme ale vychádzali z kresťanskej sociálnej náuky, potom by Gýgos nevyužil moc prsteňa na uspokojenie svojich záujmov s negatívnymi dôsledkami pre spoločnosť, ale zvolil by konanie umožňujúce realizáciu kolektívneho záujmu, vstupujúc pritom do sociálnych interakcií. Transponovaním do politickej sféry, tak výkon politickej moci nemusí byť automaticky spojený s realizáciou personalizovaných cieľov bez ohľadu na mravnosť.

Z moderných koncepcií dilemy vo vzťahu etika a politika, s akcentom na vlastné záujmy, je svojimi závermi prínosná monografia **P. Singera** (1997) pod názvom „*How are we to live: Ethics in an age of self-interest,*“ v ktorej **Singer** ponúka odpovede na otázku, ako sa človek rozhodne ak stojí pred tzv. zásadnou voľbou, resp. rozhodnutím (ultimate choice) medzi morálkou a osobnými záujmami. **Singer** odmieta prvotné presvedčenie Glaukóna, podľa ktorého človek, ak má možno vždy koná neprávosť a naopak vyzdvihuje alternatívu upustiť od vlastných, osobných záujmov a zvoliť etický a mravný spôsob života. Singer, tak vychádzajúc z prierezu dejín etického myslenia odmieta tézy o prirodzenej ľudskej sebeckosti a zastáva názor, že vlastný záujem je pre spoločnosť časovanou bombou (Singer, 1997). Na základe učenia o potrebe rozšíriť chápanie vlastného záujmu, tak aby v ňom bolo prirodzene inkorporované etické správanie sa snaží zmierniť prevládajúce napätie medzi individuálnymi záujmami a etikou. Etické správanie predpokladá prosociálne konanie a smeruje k eliminácii utrpenia a neprávostí (Singer, 1997).

Ak teda Singerove učenie aplikujeme na politickú scénu, potom nie je nevyhnutné, že politik stojaci pred zásadným rozhodnutím zvolí konanie smerujúce k dosiahnutiu osobných záujmov. Autonómia, ktorá je vlastným vyjadrením slobody, predstavuje možnosť pre morálne

konanie a zásadné rozhodnutie. Táto problematika veľmi úzko súvisí s etikou zodpovednosti, ktorá presadzuje princíp zodpovednosti ako elementárny morálny imperatív. Dovoľme si konštatovať, že zodpovednosť sa v súčasnosti javí ako azda najperspektívnejšie morálne kritérium politickej etiky.

Úvahy o vzťahu morálky a politiky u **H. Arendtovej** sú poznačené skepticizmom relevancie etiky v politike a to predovšetkým z dôvodu egoistickej povahy morálky, ktorá je prioritne orientovaná smerom na vlastné „ja“. Táto skepsa je prítomná v ponímaní politiky ako inštrumentu k dosiahnutiu mravných cieľov, či k zušľacht'ovaniu morálneho vnútra jednotlivca ako aj vo vnímaní etiky ako komplexu pozitívne vymedzených noriem a pravidiel. Napriek tomu politika morálku nevyklučuje, čo **Arendtová** vysvetľuje v momente rozhodovacieho procesu a s tým súvisiacim pocitom zodpovednosti a osobnej viny, ktoré anticipujú pozitívnu koreláciu vzťahu politika a etika. Ide o morálny záväzok zodpovednosti voči spoločnosti, t.j. situácia kedy zvolený politický reprezentant pociťuje silnú zodpovednosť vo vzťahu k svojim voličom, ale zároveň aj pocit individuálnej viny v prípade negatívnych konzekvencií rezultujúcich z jeho konania. Na druhej strane si uvedomuje, že byť plne zodpovedný za všetky, niekedy neočakávané dôsledky konania, či procesov nie je možné. Na základe uvedeného je zrejmé, že vzťah politika a morálka, resp. vo všeobecnosti etika, je prestúpený napätím. Sú to špecifické, oddelené sféry, diferentné vo svojej orientácii (ja - morálka, svet - politika) ako aj v predmete svojho záujmu. Politika nie je zameraná na realizáciu morálnych hodnôt a princípov, avšak nikdy nebola amorálnym fenoménom diskvalifikujúcim etiku.

Skutočnosť, že politik koná v súlade s platnou legislatívou a právnym rámcom, automaticky neznamená, že musí konať morálne. Mravná zodpovednosť, úzko súvisiaca so spravodlivosťou si vyžaduje prognózovanie, schopnosť znášať dôsledky konania a evaluáciu verejnosťou. Takéto konanie možno potrestať ale aj odmeniť. *„Mravná (osobná) zodpovednosť politika, ako mravného subjektu, je (aj) jeho schopnosť konať v prospech verejného blaha, a to v súlade s realizáciou princípu spravodlivosti a princípu humánosti (rešpektovať a uskutočňovať pri tomto konaní ľudské práva a dôstojnosť predovšetkým iných mravných subjektov i objektov)“* (Kalajtšidis, 2011, s. 201 - 202).

O opodstatnenosti princípu zodpovednosti v politike pojednáva aj **D. Smreková**, ktorá ho explikuje s dôrazom na odlišné významové roviny, smerujúce k pochopeniu podstaty morálnej zodpovednosti. K zodpovednosti pristupuje ako k „pripísateľnosti,“ (imputation), čo umožňuje jej posudzovanie tak v právnom ako aj morálnom rámci. Ide o tzv. retrospektívnu zodpovednosť, formovanú na pozadí korelácie zodpovednosti a autonómie, pomocou ktorej dešifruje jej význam v zmysle *„kauzálneho pripisovania vykonaných činov“* (Smreková, 2000, s. 624). Predpokladom uvedeného významového poňatia je existencia subjektu, ktorý sa zodpovedá za skutok, (napr. nekonal v súlade s platnou zákonnou normou a pod.) ktorý zapríčinil, tzn., ktorý mu možno pripísať. Zodpovednosť je založená na vedomí určitého záväzku, v tomto prípade ide o kompenzáciu škody, priznanie si viny a prijatie trestu za zavinené konanie. **D. Smreková** dodáva, že morálne zodpovedným sa subjekt, na ktorého sa vzťahuje právna zodpovednosť stáva len za predpokladu preukázania „nemorálnej intencie,“ tzn. preukázania úmyselného a vedomého nelegálneho, alebo nezákonného konania.

Z hľadiska nášho predmetu záujmu je podstatné chápanie zodpovednosti v spojitosti s autonómiou. Byť morálnym subjektom je osobnou záležitosťou jednotlivca, pretože morálne zákony neurčuje nič iné, len vlastný rozum a voľba. Záväznosť maxim sa odvíja od autonómie

vôle, „ktorá sa im zároveň podriaďuje; pritom individuom prostredníctvom nich participuje na všeobecnom zákonodarstve. Len takto definovaná autonómia vôle je relevantná pre stanovenie toho, čo je z morálneho hľadiska žiaduce, resp. nežiaduce: Dovoľené je to konanie, ktoré môže spoluexistovať s autonómiou vôle; to, ktoré s ňou nie je v súlade, je nedovoľené.“ (Smreková, 2000, s. 622). Okrem záväznosti sa od autonómie ako východiska pre možnosť zásadnej voľby odvíja aj zodpovednosť za vlastné konanie. Vedomie subjektu, že jeho konanie môže byť protichodné s jeho dobrou vôľou a nemusí „poslúchnuť maximy,“ o ktorých je presvedčený, že sa môžu stať všeobecným zákonom s univerzálnou platnosťou, z človeka robí zodpovedný subjekt. Paralelou medzi autonómiou a zodpovednosťou, tak môžeme formulovať závery vo vzťahu k analyzovanému mýtu o Gýgosovom prsteni a to ambivalentne k pôvodnej Glaukónovej téze. V prípade, ak by Gýgos ako autonómna, slobodná bytosť manipuloval s mocou, ktorú získal prostredníctvom nájdeného prsteňa zodpovedne, jeho činy by nemuseli byť automaticky také, ako opisuje mýtus.

Záver

Akcent na význam etiky v politike a prinavrátenie relevantného postavenia morálky v politike nie je jednoduchou výzvou. Dnešná praktická politika, posudzovaná v behavioristických kategóriách signalizuje, že politická činnosť, rozhodovanie politických aktérov a celkovo politická kultúra je zmietaná v rozklade morálnych hodnôt. Eliminácia morálneho aspektu a otázka spoločného dobra je suplovaná prvenstvom štátu a moci, pričom v krajnom prípade môže vyústiť až do krízy demokracie. Podceňovanie dôležitosti morálnych hodnôt posilňuje nedôveru občanov v činnosť inštitúcií, ktoré ak majú plniť svoj účel predpokladajú morálne kvality osôb zvolených do jednotlivých úradov a zastávajúcich určité posty. Nedôvera je „spoločným ukazovateľom a charakteristickým znakom súčasnej krízy demokracie. Strata dôvery občanov v politické inštitúcie a fungovanie demokracie podporuje fragmentáciu spoločnosti a vznik skupín nespokojných občanov“ (Cevárová, 2019, s.73). Na druhej strane očakávať absolútne etické konanie politicky činnnej osoby, ktoré by vždy za každých okolností nevyhnutne podliehalo morálnym normám je nereálne a príliš utopické. Rovnako posudzovať praktickú realizáciu politiky striktnie kriticky a negativisticky výsostne z dôvodu orientácie na moc, tzn. že primárnym cieľom politických strán, či konkrétnych kandidátov je presadiť sa v konkurenčnom demokratickom boji a vyhrať voľby nie je ničím iným ako prejavom politickej naivity. Boj o moc je kľúčovým a prirodzeným poslaním každej politiky, avšak ako sme už vyššie demonštrovali, právomoc rozhodovať automaticky neznamená nutnosť neetického konania orientovaného na individuálny zisk a prospech, pretože autonómia, ktorá je vyjadrením osobnej slobody, predstavuje možnosť pre morálne konanie, resp. vo všeobecnosti možnosť tzv. zásadného rozhodnutia.

Cieľom politickej etiky nie je garancia absolútne morálneho konania, pretože to vždy vychádza z individuality, hľadanie absolútnej pravdy ani zabezpečenie bezkonfliktnej spoločnosti, nakoľko politika nie je objektivizovateľnou záležitosťou. Politiku vo vzťahu k morálke chápeme ako umenie možného, umenie hľadania spoločného dobra, hľadania cesty k spoločenskej rovnováhe a koexistencii, ako aj úsilie o reguláciu konfliktov, v ktorých už politická etika vystupuje ako etika kompromisu. Na základe uvedeného tak možno konštatovať význam, zmysle a opodstatnenosť integrácie etiky a politiky.

Zoznam bibliografických odkazov

- ARISTOTELES, 2009. *Etika Níkomachova*. Praha: Rezek, 2009. 291 s. ISBN: 80-86027-29-5.
- CEVÁROVÁ, D. 2019. *Politická kultúra v teórii politickej vedy*. Banská Bystrica: Belianum, 2019. 142s. ISBN 978-80-5571655-8.
- IVANOVIČ, D. 2015. Etika, politika a moderná spoločnosť. In *GRANT Journal*. [online]. 2015, Vol. 4, issue 1, [cit. 2020-11-11]. Dostupné na internete: < <https://www.grantjournal.com/issue/0401/PDF/0401.pdf> >. ISSN 1805 - 0638.
- KATUNINEC, M. 2007. Niekoľko myšlienok k vzťahu etiky ako náuky o morálke a politiky ako určitého spôsobu ľudského konania. In *Etika a Politika*, 2007. ISBN 978-80-8082-157-9, s. 11-22.
- KALAJTZIDIS, J. 2011. Zodpovednosť - styčný bod etiky a politiky. In *Etika a politika*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej university ,2011. ISBN 978-80- 555-0266-3, s. 195 – 204.
- KOPER, J. 2017. Apologia pro Politica Scientia. In *Politické vedy*. [online]. 2017, Roč. 20, č. 1, [cit. 2020-10-10]. Dostupné na internete: <[file:///C:/Users/kovacova11/Downloads/KOPER%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/kovacova11/Downloads/KOPER%20(3).pdf)>. ISSN 1335 – 2741.
- KOVÁČOVÁ, N. KRÁLIK, J. 2017. *Úvod do štúdia verejnej politiky*. Sládkovičovo: FPVaVS, 2017. 164 s. ISBN 978-80-8167-061-9.
- ONDRIA, P. 2010. *Teórie a metódy empiricko-analyticky orientovanej politickej vedy*. Banská Bystrica : Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010. 167 s. ISBN 978-80-8083-940-6.
- PLATÓN, 2001. *Ústava*. Praha: OIKOYMENH, 2001.359 s. ISBN 80-7298-024-6.
- PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2012. 189 s. ISBN 978-80-247-4179-6.
- SINGER, P. 1997. *How are we to live? Ethics in an Age of Self-Interest*. Oxford: [Oxford University Press](https://www.oxforduniversitypress.com/), 1997. 336 s. ISBN 0192892959.
- SMREKOVÁ, D. 2000. K dvom významom pojmu zodpovednosť. In *Filozofia*. [online]. 2000, Roč. 55, č. 8, [cit. 2020-11-9]. Dostupné na internete: <[620-631.pdf \(sav.sk\)](#)>. ISSN 2585-7061.
- SUTOR, B. 1996. *Politická etika*. Praha: OIKOYMENH, 1996. 391 s. ISBN 80-86005-17-8.

ČO ROBIA POLITICKÉ STRANY NA SLOVENSKU PRE OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA? VOLEBNÁ KAMPAŇ 2020

WHAT HAVE POLITICAL PARTIES IN SLOVAKIA COMMITTED TO DO ABOUT ENVIRONMENTAL PROTECTION? ELECTION CAMPAIGN 2020

Barbora Krištofová – Peter Ondria

ABSTRAKT

V roku 1988 sa v Toronte stretli vedci a politici, aby diskutovali o vznikajúcich obavách z globálnych environmentálnych problémov. Táto konferencia bola "dokonalou búrkou" udalostí, ktoré mali za cieľ uviesť problematiku zmeny klímy do programu globálnej politiky. Vedci po celé desaťročia chápali, že klimatická zmena sa deje, a že ju spôsobujú ľudia. V posledných rokoch si aj politici uvedomili, že klimatickú zmenu už nie je možné ignorovať. Nová Ipsos štúdia z roku 2020 vykonávaná v 14-tich krajinách sveta zistila, že dve tretiny ľudí na celom svete súhlasí s tým, že z dlhodobého hľadiska je klimatická zmena rovnako závažná ako kríza koronavírusu. V januári 2020 deväť mimovládnych organizácií a iniciatív vykonalo environmentálny audit relevantných politických strán kandidujúcich v parlamentných voľbách na Slovensku v roku 2020. V našom príspevku budeme diskutovať o tom, čo sa predmetné politické strany zaviazali urobiť vo svojej volebnej kampani, pokiaľ ide o riešenie klimatickej zmeny.

Kľúčové slová: environmentálne problémy, politické strany. Slovenská republika

Úvod

Klíma sa menila, mení a meniť bude. Čo sa, ale deje teraz? Po prvýkrát v histórii planéty človek mení klímu na globálnej úrovni a z dlhodobého hľadiska ohrozuje vlastný život, ako aj životy ostatných druhov na planéte. A na rozdiel od predchádzajúcich zmien, táto zmena je veľmi rýchla. Vedci predpokladajú, že pokiaľ ľudstvo, na čele s politickými predstaviteľmi nezačne okamžite konať, dopady klimatickej zmeny významne ohrozia životné prostredie a celkovo existenciu života na Zemi.

V júni 1988 sa v Kanade v meste Toronto³⁵ konalo prvé medzinárodné stretnutie vedcov a odborníkov, na ktorom bolo diskutované nebezpečenstvo zmeny klímy pre globálnu bezpečnosť. Konferencia skonštatovala, že ľudstvo uskutočnilo nekontrolovaný experiment so životným prostredím, ktorý by mohol mať vážne následky (Barnett, Adger, 2005). Medzivládny

³⁵ Išlo o prvú medzinárodnú konferenciu, ktorá uviedla problematiku zmeny klímy do programu globálnej politiky. Konferenciu „Naša meniacia sa atmosféra: dôsledky pre globálnu bezpečnosť“, sponzorovala vláda Kanady a spojila 300 vedcov a tvorcov politik z celého sveta, s cieľom iniciovať medzinárodné kroky v oblasti zmeny klímy.

panel pre zmenu klímy³⁶ (IPCC) zložený z popredných vedcov v roku 2018 informoval o tom, že nám ostáva 12 rokov, aby sme dokázali zmierniť katastrofické scenáre klimatickej zmeny (Watts, 2018) a zachovali tak planétu obývateľnú pre ľudstvo.

Klimatická zmena sa v posledných rokoch dostáva čoraz viac do centra spoločenskej i politickej diskusie. V mnohých krajinách, Slovensko nevynímajúc, sa v minulom roku konali svetové štrajky, „piatky za budúcnosť“, počas ktorých študenti vyjadrili svoje obavy o stav planéty a vyvíjali tak spoločenský tlak i na politikov.

Aj samotný pápež František v sobotu dňa 13. septembra 2020 vo svojom príhovore uviedol, že „**je „evidentné“, že za zmenu klímy môže množstvo sociálnych neduhov ľudstva, ako aj narušenie prírodnej rovnováhy. Ako to už urobil pri iných príležitostiach, František „trval na vzťahu medzi zodpovednosťou za životné prostredie a sociálnou spravodlivosťou“** (Zaťková, 2020). Pápež označil starostlivosť o životné prostredie a odpor proti zmene podnebia za charakteristický znak svojho sedemročného pontifikátu. Obrátil sa na svetových vodcov, ktorí v boji proti globálnemu otepľovaniu preukázali príliš malé odhodlanie.

Prezidentka **Zuzana Čaputová** vo svojom inauguračnom prejave (15. júna 2019) tiež varovala pred „*klimatickou krízou*“, ktorá by do roku 2050 mohla zo svojich domovov vyhnáť až 143 miliónov ľudí. „*Proces globálnej zmeny klímy musíme spomaliť a zvrátiť, lebo v opačnom prípade to môže mať zásadné následky aj pre Slovensko. Vieme, že riešenie globálnej ekologickej hrozby nezávisí iba od nás. Je ale iba v našej moci zásadná zmena prístupu k prírode na Slovensku*“ (Čaputová, 2019a). Za zmienku obzvlášť stojí aj prejav, ktorý predniesla pani prezidentka vo všeobecnej rozprave Valného zhromaždenia OSN v New Yorku, dňa 23.9.2019: „*Sme prvou generáciou, ktorá na vlastnej koži cíti dosah svojich bezohľadných činov. A môžeme byť aj poslednou, ktorá s tým môže ešte niečo urobiť*“ (Čaputová, 2019b).

Bývalý minister zahraničných vecí **Miroslav Lajčák** na Valnom zhromaždení OSN o klimatických zmenách v New Yorku, 23. marca 2017 vo svojom vystúpení povedal: „*Každý z nás musí byť súčasťou riešenia. Musíme chápať a vysvetľovať občanom závažnosť a nájstojivosť súčasnej situácie, aby lepšie pochopili výzvy klimatických zmien a prispôsobili im svoje životy. Ak nebudeme dnes konať v otázke globálneho otepľovania, bude to pre ďalšie generácie katastrofou. Naše úsilie musí byť nezávislé od toho, kto je práve pri moci, ale musí sa zakladať na vedeckých údajoch*“ (MZV SR, 2017).

V termíne od 16. do 19. apríla 2020 bol prostredníctvom online panelu realizovaný prieskum na vzorke viac ako 28 000 respondentov. Nová Ipsos štúdia v 14-tich krajinách sveta zistila, že 71 % obyvateľov súhlasí s tým, že z dlhodobého hľadiska je klimatická zmena rovnako vážna ako kríza koronavírusu. Prieskum ukázal širokosiahlu podporu (65 %) vládnych aktivít, ktoré prioritizujú klimatickú zmenu počas obnovy ekonomiky (Ipsos, 2020). Predmetný prieskum zistil, že klimatická zmena patrí medzi najdôležitejšie environmentálne problémy, 37 % ľudí ju vníma ako jednu z troch najdôležitejších problémov životného prostredia. Inými environmentálnymi problémami je znečistenie ovzdušia (33 %), produkcia odpadu (32 %), odlesňovanie (26 %) a znečistenie vody (25 %). Väčšina verejnosti (68 %) súhlasí s tým, že ak

³⁶ Medzivládny panel o zmene klímy (Intergovernmental Panel on Climate Change) je vedecký orgán poverený úlohou vyhodnocovať riziko zmeny klímy. Panel bol založený v roku 1988 [Svetovou meteorologickou organizáciou](#) (WMO) a [Programom Spojených národov pre životné prostredie](#) (UNEP). Obe organizácie sú súčasťou [OSN](#).

ich vlády nebudú teraz v súvislosti s klimatickými problémami konať, sklamú svojich obyvateľov. Takmer 6 z 10 (57 %) opýtaných konštatovalo, že by nevolili politickú stranu, ktorá neberie klimatickú zmenu vážne (Ipsos, 2020).

Pred štyrmi rokmi bola téma životného prostredia v programoch politických strán len „povinnou jazdou“ o ochrane lesov, či protipovodňových opatreniach. Niektoré politické strany ju dokonca vôbec neriešili. Od posledných volieb v roku 2016 sa svet zmenil. Politici a politické strany cítia, že životné prostredie a klimatickú zmenu nemôžu viac ignorovať. Parlamentné voľby roku 2020 boli pre záchranu klímy kľúčové, a to z toho dôvodu, že to boli historicky prvé voľby na Slovensku, v ktorých rezonovala problematika klimatickej zmeny. Táto skutočnosť je badateľná v samotných volebných programoch politických strán v časti o životnom prostredí, ktorá je oveľa prepracovanejšia a ambicióznejšia ako v minulosti. Tohto ročné voľby teda priniesli ľuďom nádej, že po voľbách bude mať Slovensko vládu, ktorá bude k riešeniu klimatickej krízy pristupovať vážne a zodpovedne.

1 Klimatická zmena – téma pre voľby 2020

So zvyšujúcim sa tlakom mimovládnych organizácií sa zvýšil aj predpoklad, že téma klimatickej zmeny sa stane kľúčovou pre parlamentné voľby 2020, ktoré sa konali 29. februára 2020. Išlo o desiate slobodné voľby do zákonodarného zboru od pádu komunistického režimu v Československu v roku 1989.

Posledný mesiac pred voľbami boli badateľné niektoré trendy v podpore strán (tab. 1). Svedčili o tom aj dva predvolebné prieskumy v čase moratória, za ktorými stála iniciatíva 50 dní, ktorá zorganizovala crowdfunding na prieskum volebných preferencií počas moratória³⁷ (www.50dni.sk).

Tabuľka 1 Podpora politických strán podľa predvolebných prieskumov FOCUS/AKO vo februári 2020 (v %).

| | 6.2. -12.2. FOCUS | 13.2. -18.2. FOCUS/AKO | 20.2.-24.2. FOCUS/AKO | Voľby 29.2. |
|-------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| OĽaNO | 13,3 | 17,2 | 19,1 | 25,02 |
| Smer-SD | 17,0 | 16,4 | 15,6 | 18,29 |
| Sme rodina | 7,8 | 7,9 | 7,2 | 8,24 |
| ESNS | 12,2 | 10,4 | 9,8 | 7,97 |
| PS-Spolu | 9,3 | 9,1 | 9,4 | 6,96 |
| SaS | 5,3 | 6,1 | 7,0 | 6,22 |
| Za ľudí | 8,2 | 8,2 | 6,6 | 5,77 |
| KDH | 5,4 | 5,2 | 4,8 | 4,65 |
| SNS | 4,4 | 4,0 | 3,4 | 3,16 |
| Most-Híd | 4,2 | 3,6 | 3,9 | 2,05 |

Zdroj: FOCUS 2020, 50dni.sk (2020), Vlastné spracovanie.

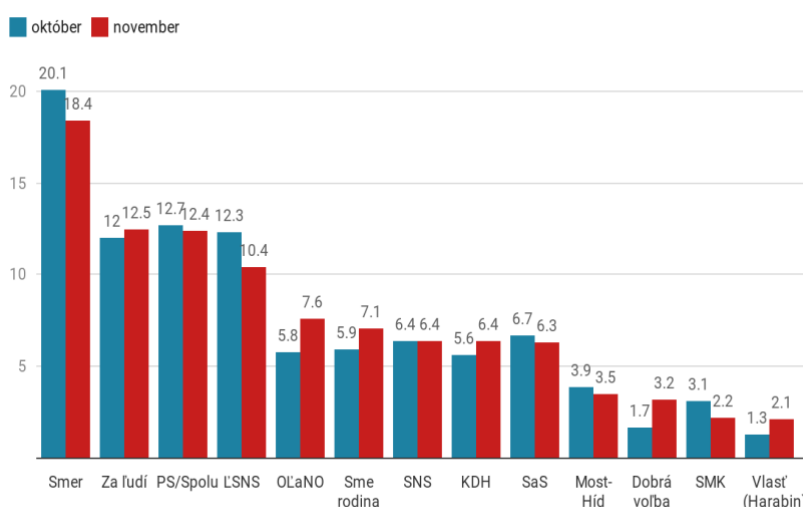
³⁷ Zaujímavosťou o výsledky mohli na transparentný účet iniciatívy poslať ľubovoľnú finančnú čiastku a po získaní potrebných prostriedkov boli objednané dva prieskumy na vzorke 2000 respondentov, na ktorých sa podieľali prieskumné agentúry AKO a FOCUS. Vzhľadom na moratórium neboli výsledky zverejnené, ale objednávateľia, teda všetci, čo prispeli na crowdfunding, získali prieskumy do emailovej schránky. Práve tieto prieskumy poukázali na rastúcu podporu OĽaNO, slabnúcu podporu Za ľudí a blížiaci sa koniec prítomnosti v parlamente pre SNS a Most-Híd.

Volebná kampaň bola vhodnou príležitosťou, kedy môže dochádzať ku sekuritizácii nejakej témy a to napríklad aj z dôvodu, že politické strany sa často krát snažia dostať do pozície záchrancu a získať tak potrebné hlasy.

V januári 2020 deväť mimovládnych organizácií a iniciatív³⁸ na základe vtedy aktuálneho prieskumu preferencií agentúry AKO (z 26. 11. 2019, obr. 1) vykonali environmentálny audit relevantných strán³⁹ (Greenpeace, 2020). Ich úlohou bolo analyzovať, ako chcú jednotlivé politické strany pred voľbami voličov presvedčiť o svojom riešení klimatickej krízy a krízy biodiverzity.

Obrázok 1

Prieskum preferencií strán (AKO)



Prieskum AKO v dňoch 19. – 25. 11. 2019 formou telefonického dopytovania na vzorke 1000 respondentov. Graf: Denník N

Pre kandidujúce politické strany pripravili dotazník, ktorý zisťuje ako plánujú riešiť klimatickú krízu. Následne organizácie dotazník vyhodnotili aj s programami strán a zoradili strany do klimatického štítku (obr. 2).

Z obrázka môžeme konštatovať, ktorá politická strana dopadla najlepšie a naopak, pre ktoré politické strany, nie sú tieto témy predvolebnou témou.

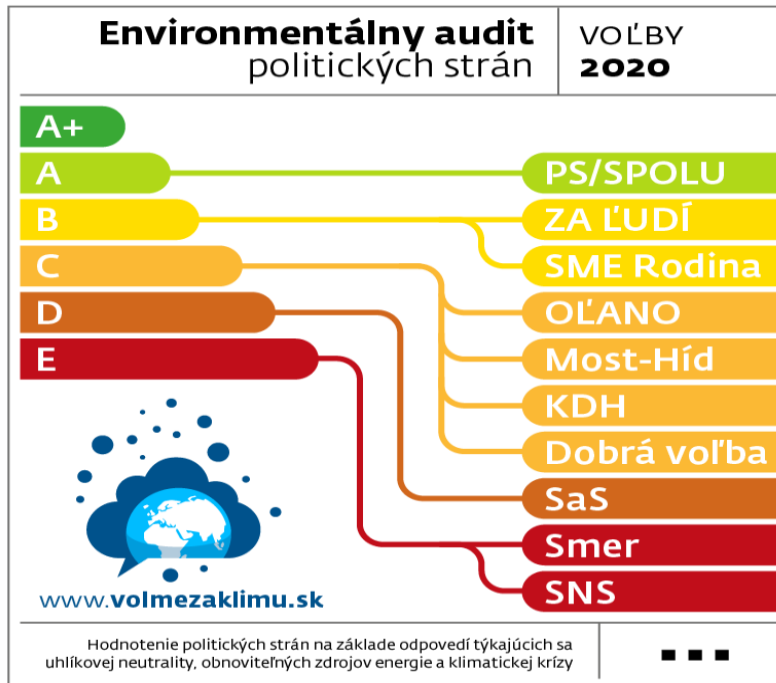
- Ani jedna z politických strán neskončila na prvom mieste klimatického štítku, pretože žiadna z nich nemala dostatočne ambiciózne ciele a program pre obdobie klimatickej krízy.
- Najambicióznejšie ciele má Koalícia PS/SPOLU. Získala hodnotenie A.
- Nasledujú strany Za ľudí a Sme Rodina s hodnotením B.
- Hodnotenie C získali strany OĽANO, Most-Híd, KDH a Dobrá voľba.
- Hodnotenie D získala strana SaS.

³⁸ Greenpeace Slovensko, Priatelia Zeme – CEPA, SKI, Fridays for Future Slovensko, Budovy pre budúcnosť, Slovenská ornitologická spoločnosť/BirdLife Slovensko, Extinction Rebellion Slovensko, Znepokojené matky a Nestrácajme čas.

³⁹ Organizácie hodnotili desať najsilnejších politických strán: SMER-SD, Za ľudí, PS/SPOLU, OĽANO, Sme rodina, SNS, KDH, SaS, Most-Híd a Dobrá voľba, ktorých aktivity nemajú verejne deklarovaný cieľ oslabenia demokratickej občianskej spoločnosti. Z desiatich oslovených strán odpovedalo osem, na výzvy nereagovali SMER a SNS. (Greenpeace, 2020)

- Strany SMER a SNS na otázky nereagovali a v čase hodnotenia nemajú programy, ktoré by reflektovali klimatickú krízu. Preto získali hodnotenie E.

Obrázok 2 Klimatický štítok politických strán.



Zdroj: Greenpeace Slovensko, 2020

Čo sa dá z výsledkov ešte vyčítať?

- Všetky strany chcú dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do roku 2050. Žiadna neuvažuje o ambicióznejšom ciele do roku 2040.
- Okrem SaS sa všetky strany zaviazali podporiť zvýšenie európskeho cieľa pre znižovanie emisií do roku 2030, ktorý je v súčasnosti 40 %. OĽaNO chce zvýšenie na 45 %, KDH a Dobrá voľba na 50 %, Most-Híd a Za ľudí na 55 %. Najambicióznejší cieľ 65 % podporuje Koalícia PS/Spolu a Sme Rodina.
- Postupné ukončenie využívania elektriny a tepla z plynu nepodporuje iba KDH a SaS. Najambicióznejší cieľ ukončiť využívanie plynu do roku 2030 podporuje OĽaNO, ostatné strany podporujú ukončenie do roku 2040. (Greenpeace, 2020)

Všeobecne sa väčšina strán dokonca vyjadrila, že ochrana životného prostredia a boj proti klimatickej kríze je medzi ich programovými prioritami. Zmena klímy sa pred voľbami stala pomerne dôležitou témou a to vidno aj v jej reflexii vo volebných programoch. Oproti roku 2016 teda nastal v jej vnímaní výrazný posun. Tento postoj definuje prakticky prístup všetkých strán. Znamená to, že politizácia témy síce nastáva, ale stále nepredstavuje takú hrozbu, ktorá by mala prednosť pred inými štátnymi záujmami a vyžadovala by prekračovanie aktuálne zaužívaných pravidiel.

Nachádzame sa na križovatke. Cesta, ktorou sa Slovensko vydá je na každom z nás. Buď budeme žiadať systémové riešenia klimateckej krízy, ktoré zaručia obývatel'nú a rozmanitú planétu, alebo riskujeme moment, keď nebude cesty späť. Máme jedinečnú príležitosť predísť ekologickému kolapsu. Musíme spomaliť rast globálnej teploty a to dosiahneme len odvážnymi a rýchlymi opatreniami.

Zoznam bibliografických odkazov

BARNETT, J., ADGER, W. N. 2005. Compensation for climate change must meet needs. [online]. Nature. vol 436. 2005 [cit. 2020.09.10]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/7711662_Compensation_for_climate_change_must_meet_needs.

Crowdfunding prieskumu volebných preferencií 2020. [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: <https://www.50dni.sk/>.

ČAPUTOVÁ, Z. 2019a. „Drahí spoluobčania, spoluobčianky, Keď som sa uchádzala o funkciu prezidentky republiky...“ [cit. 2020.09.11]. Dostupné na facebook: <https://www.facebook.com/zcaputova/posts/1133824613492188>.

ČAPUTOVÁ, Z. 2019b. „Prezidentka vystúpila na klimateckom samite OSN.“ [Tlačová správa]. [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: <https://www.prezident.sk/article/prezidentka-vystupila-na-klimateckom-samite-osn/>.

FOCUS, 2020: Volebné preferencie politických strán – február 2020. [cit. 2020.09.11].

Dostupné na internete: http://www.focus-research.sk/files/290_Volebne%20preferencie%20politickyh%20stran_februar%202020.pdf.

GREENPEACE, 2020. „Klimatecký dotazník 2020.“ [online]. Greenpeace, 22. január 2020. [cit. 2020.18.11]. Dostupné na internete: <https://www.greenpeace.sk/clanok/1175/klimatecky-dotaznik-2020/>.

IPCC, 1990. „IPCC First Assessment Report: Overview.“ [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_overview.pdf.

IPCC, 2014. „Climate Change 2014: Synthesis Report.“ [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf.

IPSOS, 2020. „Klimatecké zmeny sú rovnako vážne ako kríza koronavírusu.“ 26. apríl 2020. [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: <https://www.ipsos.com/sk-sk/klimatecke-zmeny-su-rovnako-vazne-ako-kriza-koronavirusu-0>

LAJČÁK, M. 2017. „M. Lajčák v New Yorku o výzvach spojených s klimateckými zmenami.“ [Tlačová správa]. MZV SR, 23. júl 2017. [cit. 2020.09.11]. Dostupné na internete: https://www.mzv.sk/aktuality/detail/-/asset_publisher/Iw1ppvnScIPx/content/m-lajcak-v-new-yorku-o-vyzvach-spojenych-s-klimateckymi-zmenami/10182

WATTS, J. 2018. „We have 12 years to limit climate change catastrophe, warns UN“. *The Guardian*, 8. október 2018. [cit. 2020.08.11]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/08/global-warming-must-not-exceed-15c-warns-landmark-un-report>.

ZATŤKOVÁ, D. 2020. „Pápež bije na poplach- príčiny chudoby a hladu sú v zmene klímy.“ [online]. Hlavný denník, 13 september 2020. [cit. 2020.08.11]. Dostupné na internete:

<https://www.hlavnydennik.sk/2020/09/13/papez-bije-na-poplach-preciny-chudoby-a-hladu-su-v-zmene-klimy/>.

VÝZNAM KULTÚRY A KULTÚRNA TEÓRIA V POLITICKEJ VEDE

THE IMPORTANCE OF CULTURE AND CULTURAL THEORY IN POLITICAL SCIENCE⁴⁰

Dominika Cevárová⁴¹

ABSTRAKT

Cieľom predloženého príspevku je poukázať na význam kultúrnej teórie a jej implikáciu pre skúmanie v politickej vede. Kultúra je významným determinantom a katalyzátorom rôznych politických procesov a činností, rovnako ako aj samotného ľudského správania sa a to nie len v každodennom živote, ale aj v jeho politickom správaní a rozhodovaní. Význam kultúry v politických vedách nie je ničím novým, napriek tomu ide o stále atraktívny uhol politologického skúmania. Prostredníctvom vysvetľujúceho potenciálu kultúry môžeme skúmať a analyzovať aktuálne politické dianie a rozšíriť tak empirický výskum o behaviorálny aspekt. Základným predpokladom je kultúrne determinované správanie občanov i politických elít, ktoré sa prejavuje v ich politickej činnosti. V rámci toho sa rozvinul koncept tzv. politickej kultúry, ktorá sa dostala do centra pozornosti skúmania politických vedcov na celom svete. Najviac sa rozvinula v prostredí Spojených štátov, kde sa jej na rozdiel od Európy a iných častí sveta dostáva veľká miera akademickej pozornosti, čo sa prejavilo aj v množstve a kvalite výstupov. Okrem základného vymedzenia kultúry identifikujeme význam kultúrnej teórie pre dnešnú politickú vedu. V závere príspevku sa zameriame na prehľad súčasného stavu výskumu politickej kultúry.

Príučové slová: kultúrna teória, kultúra, politická kultúra

Úvod

Čoraz častejšie môžeme v súčasnosti pozorovať skloňovanie pojmu kultúra, a to najmä v politických či medzinárodných súvislostiach. Prostredníctvom kultúry sa mnoho vedcov z rôznych oblastí spoločenskovedných disciplín pokúša vysvetľovať či zdôvodňovať rôzne aktuálne spoločenské dianie. Vo svete môžeme pozorovať rastúce nepokoje a požiadavky vychádzajúce z feministického hnutia, gayov a lesbičiek, protesty „Black lives matters“ či iných náboženských, rasových, etnických menších a ohrozených skupín, ktoré sa snažia o kultúrne uznanie a uznanie svojej identity za rovnocennú s väčšinou. Príležitosti uchopiť kultúru ako určitú vysvetľujúcu kategóriu pre ľudské konanie sa chopila ako sociológia tak politológia. Koncept politickej kultúry je atraktívnym pre politických vedcov v snahe identifikovať a vysvetliť špecifické politické preferencie v rôznych štátoch. Jej ambíciou je tiež poskytovať odpoveď na otázku ako a prečo sú politické preferencie rôzne od štátu k štátu. Jednou z najväčších výhod konceptu politickej kultúry je jej schopnosť vysvetľovať politické

⁴⁰ Príspevok je publikovaný v rámci projektu Alternatívy vedeckého skúmania politiky Vega č. 1/0460/19

⁴¹ Mgr. Dominika Cevárová, PhD. Pôsobí na Katedre politológie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v BB, Kuzmányho 1, 974 01, email: dominika.cevarova@umb.sk

správanie v kultúrnom kontexte. To znamená, že politické správanie je ovplyvnené subjektívnymi faktormi, nie len čistými faktami. Pojem kultúra zdôrazňuje dôležitosť významov, interpretácií, odôvodnení a diskurzov a vo všeobecnosti kognitívnych a afektívnych faktorov. Pod pojem politická kultúra ďalej vo všeobecnosti spadá označenie konkrétnych kultúrnych vzorov v konkrétnom štáte. Koncept politickej kultúry nám pripomína, že v každom štáte sa politika robí inak, špecifickým spôsobom, a to je spojené s ich kultúrnym pozadím. V neposlednom rade sa predpokladá, že orientácie obyvateľstva štátu voči politike sú kľúčovým prvkom pre pochopenie toho, ako demokratické postupy zlyhávajú alebo sú úspešné. To znamená, že politická kultúra je dôležitá, priam rozhodujúca pre spôsoby fungovania demokracie (Mamadouh, 1997). Politická kultúra nie je len predmetom skúmaní, ale aj spôsobom resp. perspektívou nazerania na skúmanú problematiku. Cieľom nášho príspevku je poukázať na význam kultúrnej teórie pre politickú vedu.

1 Vymedzenie pojmu „kultúra“

Pri charakteristike a vymedzení podstaty kultúrnej teórie sa pristavíme hneď na začiatku a to je pri problematickosti vymedzenia pojmu „kultúra“. Napriek neustálemu operovaniu s týmto pojmom v našich každodenných životoch, ide o prekvapujúco náročnú úlohu. Pojem kultúra sa používa v rôznych disciplínach a v rôznych významoch.

Podľa Merriam-Webster Dictionary by sme mohli pojem *kultúra* v angličtine „*culture*“ v zmysle podstatného mena (noun) definovať ako:

- a) Obvyklá viera a postoje, spoločenské konvencie a materiálne vlastnosti rasovej, náboženskej alebo sociálnej skupiny; alebo ako charakteristické črty každodennej existencie (ktoré sa prejavujú v každodennom spôsobe života) skupiny ľudí na danom mieste alebo v danom čase (napr. populárna kultúra, južanská kultúra a pod.)
- b) súbor zdieľaných postojov, hodnôt, cieľov a postupov, ktoré charakterizujú inštitúciu alebo organizáciu (napr. kultúra podniku)
- c) súbor hodnôt, konvencií alebo spoločenských postupov spojených s konkrétnou oblasťou, činnosťou alebo spoločenskou charakteristikou
- d) integrovaný model ľudského poznania, viery a správania, ktorý závisí od schopnosti učiť sa a odovzdávať vedomosti nasledujúcim generáciám
- e) osveta a vynikajúci vkus získaný intelektuálnym a estetickým tréningom
- f) znalosť a vkus vo výtvarnom umení, humanitných vedách a širokých aspektoch prírodných vied odlišných od odborných a technických zručností
- g) postup alebo proces kultivácie živého materiálu (ako sú baktérie alebo vírusy) v pripravených živých médiách
- h) akt rozvoja intelektuálnych a morálnych schopností najmä prostredníctvom vzdelávania
- i) odborná starostlivosť a školenie (kultúra krásy)

Pôvodne bol anglický výraz „*culture*“ spojený s tzv. „kultiváciou“ resp. pestovaním plodín a s náboženským uctievaním (od základu slova *cult* = kult). Od 16.st. do 19.st. sa tento pojem začal široko uplatňovať na procesy zdokonaľovania individuálnej ľudskej mysle a spôsobov učenia sa. V podstate išlo o metaforu k zlepšovaniu resp. kultivácie pôdy a poľnohospodárskych postupov. To sa prejavilo aj v označovaní jednotlivca ako

„kultivovaného“ (ak bolo jeho správanie v súlade so spoločensky uznanými normami) alebo ak bol niekto neslušný, označovali ho aj ako „bez kultúry“. Počas tohto obdobia sa začal tento pojem uplatňovať nie len na jednotlivca, ale aj na spoločnosť ako celok. Kultúra sa začala používať ako hodnotové synonymum pre „civilizáciu“. Napr. európske štáty sa považovali za kultúrne, kým štáty napr. v Afrike alebo Ázii boli považované za barbarské. S nástupom romantizmu v priemyselnej revolúcii sa však kultúra začala používať iba na označenie duchovného rozvoja. Romantický nacionalizmus 19.st. zdôrazňoval tradíciu a každodenný život ako dimenzie kultúry. Podľa **Williamsa** (1976) sa tieto posuny prejavili v troch základných líniách chápania kultúry:

1. odvolávanie sa na intelektuálny, duchovný a estetický rozvoj jednotlivca, skupiny alebo spoločnosti,
2. zachytáva celý rad intelektuálnych a umeleckých aktivít a výsledky ich činnosti (napr. filmy, hudba, divadlo, atď.). Pojem kultúra vystupuje ako synonymum pojmu „umenie“ (v súčasnosti tak môžeme hovoriť o funkcii Ministra kultúry),
3. na označovanie celého spôsobu života, činnosti, viery, aktivity, postojov jednotlivca, skupín či spoločnosti (Williams in Smith, 2001).

S prvou líniou operujú najmä antropológovia, ktorý ju považujú za najviac neutrálnu a analytickú. Predpokladá totiž, že kultúra sa môže nachádzať všade, nie len v „umení“ západného sveta. Antropológovia **Kroeber** a **Kluckhohn** (1952) zozbierali obrovské množstvo akademických definícií kultúry, prevažne v oblasti antropológie, a rozdelili ich do šiestich základných kategórií podľa významu:

- a) *deskriptívne definície*: majú tendenciu vidieť kultúru komplexne pričom tvorí spoločenský život a zároveň vymenúvajú rôzne oblasti, ktoré kultúru tvoria. Vplyvným východiskom pre toto chápanie bola definícia **Tylora** z roku 1871, podľa ktorého „*kultúra alebo civilizácia...je komplexný celok, ktorý zahŕňa vedomosti, vieru, umenie, zákony, morálku, zvyky a akékoľvek ďalšie získané schopnosti a návyky človeka ako člena spoločnosti..*“ (Tylor in Smith, 2001, s. 3). Táto definícia zahŕňa na jednej strane idey (umenie, morálka, zákony) a na druhej strane aktivity (zvyky, tradície).
- b) *Historické definície*: chápu kultúru skôr vo význame dedičstva, ktoré sa odovzdáva z generácie na generáciu, a je determinovaná historickými skúsenosťami.
- c) *Normatívne definície*: po prvé, kultúra predstavuje pravidlá alebo spôsob života, ktoré formujú vzorce konkrétneho správania či konania. „*Spôsob života, ktorý nasleduje komunita či kmeň, sa považuje za kultúru...súhrn standardizovaných presvedčení a postupov, ktoré kmeň dodržiava*“ (Wissles in Smith, 2001, s. 3). Po druhé, ide o význam kultúry bez jej odkazu či prepojenia na správanie, vo význame materiálnych či sociálnych hodnôt akejkoľvek skupiny ľudí, bez ohľadu na jej „civilizovanosť“.
- d) *Psychologické definície*: zdôrazňujú jej význam ako nástroja na riešenie problémov, vďaka ktorému môžu ľudia komunikovať, učiť sa alebo naplňať svoje materiálne a emočné potreby.

- e) *Štruktúrne definície*: poukazujú na jednotlivé časti tvoriace kultúru a ich vzájomný vzťah a zdôrazňujú, že kultúra je len abstrakciou odlišnou od konkrétneho správania.
- f) *Genetické definície*: definujú kultúru v kontexte jej vzniku a následnej existencie. Napriek názvu to má len málo spoločného s biológiou, skôr hovoria o tom, že kultúra je výsledkom ľudskej interakcie a naďalej existuje vďaka medzigeneračnému prenosu (Smith, 2001).

2 Kultúrna teória v politickej vede

Zásluhy za implementovanie kultúrnej teórie (KT) z antropológie do politickej vedy sa pripisujú **Aaronovi Wildavskemu**, ktorý sa v roku 1987 pokúsil vo svojom prejave ako prezident Americkej asociácie pre politickú vedu vysvetliť hodnotu tohto teoretického prístupu pre politickú vedu. Odvtedy množstvo ďalších prác prispelo k rozvoju KT ako ambicióznejšej všeobecnej teórie politiky (Swedlow, 2011). KT do určitej miery dopĺňa teóriu racionálnej voľby a inštitucionálne teórie politiky. Keď **Wildavsky** priniesol KT do politickej vedy, aplikoval ju najmä na americkú politiku a to napr. na politiku rozpočtového procesu (1986, 2001), amerických prezidentov (Ellis-Wildavsky, 1989/1991; Wildavsky, 1991/1993) a federalizmus (1998). Spolu so svojimi študentmi analyzoval vývoj miest a cirkví v puritánskom Novom Anglicku (Hammer, 1994), úlohu abolicionistov v období občianskej vojny (Ellis-Wildavsky, 1990), kultúrne základy populizmu (Malecha, 1994), nárast radikálneho rovnostárstva (Ellis, 1998; Wildavsky, 1991), dilemy prezidentského vedenia (Ellis-Wildavsky, 1989,1991) a kultúrne vplyvy na ideológiu, straníctvo a volebné správanie (Swedlow, 2011).

KT má svoj význam pri výskumoch a analýzach v rámci komparatívnej politológie, medzinárodných vzťahov, politickej teórie, verejnej správy či verejného práva. KT je ideálna pre komparatívne politické štúdie, pretože teoretické dimenzie a kultúrne typy, ktoré vytvárajú spolu s hodnotami, vierami a vzťahmi, ktoré tieto kultúrne typy tvoria-vytvárajú rámec pre štruktúrované a sústredené porovnanie. Analýzy KT sa môžu použiť na porovnanie štátov, nadnárodných organizácií, sociálnych štruktúr občianskej spoločnosti (rôzne skupiny, rodina, jednotlivci), politickej kultúry a ideológie, demokratických inštitúcií a pod. KT taktiež ponúka unikátny pohľad na štúdium medzinárodných vzťahov, pretože kľúčové zložky politických kultúr sú podľa KT spoločenské a politické vzťahy. Tieto vzťahy zároveň vypovedajú o spôsoboch rozhodovania, ustanovovania autorít a výkone moci. Napr. **Marco Verweij** využíva KT na analýzu kultúrnych predsudkov realistov, neorealitov, sociálnych konštruktivistov a ďalších teórií medzinárodných vzťahov (1995, 1999, 2011). V kontexte politickej teórie kultúrni teoretici porovnávali KT s teóriami napr. **Montesquieho, Comta, Spencera, Durkheima, Marxa, Webera**, či **Parsonsa** (Thompson, Ellis a Wildavsky, 1990). Súčasní politickí a sociálni teoretici operujúci s kultúrnym prístupom sú napr. **G. Almond, D. Elazar, R. Inglehart, L. Pye, S. Verba**. KT je v zásade organizačnou teóriou a preto je na mieste predpoklad, že bude v centre záujmu akademikov z oblasti verejnej správy a organizácií. KT môže pomôcť špecifikovať a študovať organizačné typy. KT má svoje miesto aj vo verejnom práve. Spoločenské a politické konflikty vo svojej podstate predstavujú kultúrne vojny, ktoré sa dejú na legálnom území, ktoré je formované víťazmi a zmluvami z minulých

kultúrnych vojen. Právni vedci považujú KT za užitočnú pri vysvetľovaní fenoménov ako napr. kontradiktórnosť právnych inštitúcií a praxe v rôznych štátoch sveta, vzťahy medzi kriminálnym správaním, zákonmi a trestnými prístupmi, typy správneho súdnictva, regulácie v oblasti životného prostredia, zdravia, bezpečnosti a pod.

KT bola aplikovaná na štúdium rôznych typov kultúr, občiansku spoločnosť či mimovládne organizácie v politickej sfére. V nich môžeme vidieť význam KT a jej vysvetľujúcu silu pri analýzach takých aspektov ako je literatúra, jazyk, umenie, hudba, šport, rodina, sexualita, rody, rasy, etnická príslušnosť, národnosť, identita, náboženstvo a ďalšie. Od prejavu **Wildavského** v roku 1987 sa neustále pracuje na vývoji KT ako všeobecnej teórie politiky a preukazuje sa jej relevantnosť a význam.

3 Súčasný stav výskumu politickej kultúry

Politická kultúra sa snaží o postihnutie subjektívneho rozmeru politiky. Význam politickej kultúry, nie však v takomto rozmere ako ju chápeme v súčasnosti, vyzdvihovali už **Platón** a **Aristoteles**, ktorí skúmali vplyv postojov, hodnôt či tradícií na kreovanie politického systému a uvedomovali si ich význam. **Platón** a jeho dielo *Ústava* predstavuje jedno z najvýznamnejších diel západnej civilizácie. Pokúsil sa ako jeden z prvých zakomponovať komplexnosť života občanov a poskytuje morálnu analýzu gréckej spoločnosti, pre ktorú sa snaží nájsť najlepšiu vládu (Cevárová, 2019). **Almond** považuje za veľkého politického kulturalistu aj jeho žiaka- **Aristotela**. „*Aristoteles je vedecký politický kulturalista a je modernejší než Platón, pretože kladie dôraz nielen na sociálne kultúrne premeny, ale aj na politické, štrukturálne a výkonové premeny*“ (Almond, 1980, s. 3). **Aristotelove** dielo *Politika* je jedným z prvých sociologických diel, kde autor uvažuje aj o sociológii štátu. V kontexte politickej kultúry by sme mohli uvažovať aj o **N. Machiavellim**, ktorý svojim nadčasovým dielom *Vladár* prispel k vnímaniu politickej kultúry nie z pozície občianstva, ale elít disponujúcich mocou. Oddelením politiky od morálky a racionálnym prístupom k vládnutiu ovplyvnil celé generácie politických lídrov. **Alexis de Tocqueville** v diele *Demokracia v Amerike* poukázal na fakt, že politika sama o sebe nemôže byť predmetom výskumu, ale je potrebné rozšíriť kategórie skúmania o sociálne a historické skúsenosti. Osvietenstvo, liberálne teórie a idey občana a občianskej spoločnosti, najmä vo Francúzsku, sa odrazilo v politickej filozofii **J. Benthama** a **J. S. Milla**. K výskumu politickej kultúry prispeli aj práce sociológov v priebehu 19. storočia. Za najvýznamnejších sociológov v tejto oblasti považujeme **Henriho de Saint Simona**, **Augusta Comta**, **Emila Durkheima**, **Wilfreda Pareta**, ktorí sa zaoberali vplyvom subjektívnych premenných na spoločnosť. Za najväčšieho priekopníka v tejto oblasti je považovaný **Max Weber**, ktorého výskumy sú postavené na empirickom základe a interdisciplinárnom prístupe. **Stephen Welch** vychádza z toho, že pojem politická kultúra má svoj pôvod v štrukturálnej antropológii **Clauda Levi-Straussa**. Politická veda 20. storočia sa však začala uberať iným smerom ako antropológia a koncept politickej kultúry sa stal elementárnou súčasťou tzv. behavioristického prúdu, ktorý je postavený na striktnnej kauzálnej explanácii, nie na interpretatívnej deskripcii (Bove, 2002).

Ako uvádza **M. Brint**: „*Almond veril, že príslub behaviorálnej revolúcie vytvorí priestor pre skúmanie kultúrnych faktorov, ktoré boli predtým ponechané na okraji analýz resp. úplne vynechané*“ (Brint, 1991, s. 109). Zavedením kultúry do modernej empirickej politickej

vedy sa nesnažilo nahradiť či vyvrátiť behavioralistickú analýzu jednotlivých politických rozhodnutí, práve naopak, očakávalo sa jej doplnenie. Ako poznamenal **S. Welch**: „*koncept politickej kultúry ponúka ideálny katalyzátor behavioralizmu, pretože napĺňa dva základné ciele prístupu- môže byť definovaná tak, aby sa mohla merať kvantitatívne a predstavuje konečné rozšírenie predmetu skúmania politickej vedy*“ (Welch, 2013, s. 4). Od fenoménu politickej kultúry sa očakával významný vývoj a posun v politickej analýze, pretože to signalizovalo snahu vrátiť sa k štúdiu celkového politického systému bez straty benefitov psychologických aspektov (Pye in Pye – Verba, 1965). Politická kultúra nebola vnímaná ako vágny koncept, ale sama o sebe mala byť merateľnou a náchylnou k úplnému začleneniu do kauzálnej analýzy. Preto sa očakávalo, že bude vyplňať veľkú medzeru vo vysvetľujúcich modeloch v politickej vede založených na racionálnom záujme politického aktéra (Bove, 2002). Pojem politickej kultúry do skúmaní politickej vedy zaviedol už v roku 1956 **G. Almond** v článku *Comparative political systems*. Prelomovým dielom v tejto výskumnej oblasti je nepochybne práca **G. Almonda** a **S. Verba**- *The Civic Culture (1963, 1989)*, a mnohé ďalšie výskumy sa práve odvolávajú na toto elementárne dielo v oblasti empirického výskumu politickej kultúry. Ich štúdia skúma politickú kultúru v piatich štátoch sveta- USA, Veľká Británia, Nemecko, Taliansko a Mexiko. Ich práca sa nestretla len s pozitívnymi ohlasmi, ale vyvolala aj vlnu kritiky, ktorá podnietila ďalšie výskumy a nové prístupy k skúmaniu konceptu politickej kultúry.

Jedným z pokračovateľov empirického výskumu politickej kultúry v súčasnosti je **Robert D. Putnam**, významný americký politológ, ktorý aktívne pôsobil na Harvarde a bol predsedom známej Americkej asociácie pre politickú vedu (American Political Science Association). Vo svojej výskumnej činnosti sa inšpiroval **Tocquevillovou** prácou a realizoval empirický výskum občianskej spoločnosti v Taliansku, ktorú opísal v štúdiu *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (1993)*, v ktorej demonštruje, ako historické tradície a skúsenosti v talianskych regiónoch ovplyvňujú súčasné politické dianie. Časopis Economist ocenil toto dielo ako „*výnimočné dielo spoločenských vied, ktoré si zaslúži miesto po boku Tocquevilla, Pareta a Webera.*“ V ďalšej štúdiu orientoval svoj výskum na americkú spoločnosť- *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community (2000)*. Nedávno vyšla jeho najnovšia kniha- *Our Kids: The American Dream in Crisis (2015)*, ktorá predstavuje priekopnícke dielo v oblasti skúmania rastúceho rozdielu v príležitostiach. Okrem toho v roku 2010 vydal knihu *American Grace: How Religion Divides and Unites Us*, spolu s **Davidom Campbellom** z Notre Dame, za ktorú v roku 2011 získali cenu Americkej asociácie pre politickú vedu (Woodrow Wilson Foundation Award) za najlepšiu knihu o vláde, politike a medzinárodných vzťahoch.

K interdisciplinárnemu výskumu politickej kultúry prispeli **Lawrence E. Harrison** a **Samuel P. Huntington** najmä v štúdiu *Culture Matters: How Values Shape Human Progress (2000)*. V kontexte politickej kultúry sa snažili vysvetliť, prečo niektoré krajiny vybudovali stabilné demokratické systémy a zažívajú hospodársky rast, zatiaľ čo iné nie. V uvedenej štúdiu deklarujú, že za hospodárskym rastom a demokratizáciou v niektorých krajinách východnej Ázie stojí práve politická kultúra založená na princípoch konfucianizmu. K vyzdvihnutiu významu politickej kultúry a kultúrnej teórie prispel aj **S. P. Huntington** v kontroverznom diele *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order (1996)*, v ktorom naznačuje, ako kultúrne rozdiely, a najmä náboženské, podnecujú „*konflikt civilizácií*“. Okrem toho sa

zaoberal najmä americkou politickou kultúrou a jej zdrojmi a vznikajúcimi hrozbami pre jednotnú národnú identitu, čo spracoval v diele *Who Are We: The Challenges to America's National Identity* (2004).

Významným pokračovateľom **Almonda** a **Verba** v štúdiu politickej kultúry je **Ronald Inglehart**, ktorý pokračoval v kvantitatívno-empirickom výskume. Medzi populárne diela patrí *The Silent Revolution* (1977), v ktorej sa snažil poukázať na generačný posun v hodnotách populácie najmä v priemyselnej spoločnosti. Tento proces nazval „tichá revolúcia“. Kultúrnym a hodnotovým zmenám sa venoval aj v ďalšej štúdiu- *Culture Shift in Advanced Industrial Societies* (1990). Proces zmeny hodnotových orientácií vo vyspelých západných štátoch v dôsledku štruktúrnych zmien označil ako „kultúrny posun“, pričom svoje tvrdenia argumentoval výsledkami prieskumov, ktoré sa realizovali v dvadsiatich šiestich štátoch v období 1970-1988. Podľa neho majú zmeny v kultúrnych hodnotách ďalekosiahle a kľúčové politické dôsledky a kultúrne zmeny dokážu zásadne ovplyvňovať také aspekty spoločnosti, ako sú napr. tempo hospodárskeho rastu, technický, sociálny a politický vývoj spoločnosti. Posun hodnôt z materialistických na post-materialistické sa stali základným východiskom novej sociologickej teórie post-materializmu. Neskôr svoj výskum rozšíril na prieskum názorov v štyridsiatich šiestich krajinách a ide o jeden z najkomplexnejších prieskumov v tejto oblasti, ktorého výsledky publikoval v diele *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook* (1999). Práca **R. Ingleharta** patrí k jedným z najväčších príspevkov k skúmaniu politickej kultúry, ale najmä kultúrnych zmien a zmien hodnôt v spoločnosti. **R. Inglehart** pomohol založiť prieskum Eurobarometer, ktorý zbiera a zhromažďuje obrovské množstvo dát, ktoré sú následne dostupné pre ďalšie sekundárne výskumy a analýzy pre širokú odbornú verejnosť. Veľmi významne to prispelo k rozvoju výskumu, pretože to šetrí čas pri zbieraní a osobnom získavaní dát výskumníkom. Rovnako tak je zakladateľom Asociácie výskumu svetových hodnôt (World Values Survey Association), ktorá realizuje výskum a zbiera dáta z reprezentatívnych vzoriek verejnosti v 105 štátoch sveta so zastúpením viac ako 90% svetovej populácie. V tejto oblasti vydal niekoľko známych štúdií a publikácií. Populárna sa stala štúdia v spolupráci s **Christianom Welzelom** *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (2005), ktorá poukazuje na to, že základné hodnoty a presvedčenia ľudí sa menia takým spôsobom, že sa to odráža aj na ich politickom, ekonomickom a náboženskom správaní. Demonštruje, že modernizácia je procesom ľudského rozvoja, v ktorom hospodársky vývoj spúšťa kultúrne zmeny, ktoré zvyšujú pravdepodobnosť individuálnej autonómie, rodovej rovnosti a demokracie. Na základe výsledkov svojich výskumov vytvorili celosvetovo známy model tzv. *Inglehart- Welzel Cultural Map*. Najnovšie dielo *Cultural Evolution* (2018) je pokračovaním jeho výskumu hodnôt a kultúrnych zmien a prostredníctvom empiricky testovanej teórie modernizácie vysvetľuje príčiny vzniku takých fenoménov ako sú opätovný nárast popularity environmentálnych politických strán (tzv. Zelených), rodová rovnosť či partnerstvá rovnakých pohlaví ako i dôsledky vývoja v podobe **D. Trumpa**, Brexitu či francúzskeho Národného frontu. Jeho prínos v oblasti skúmania politickej kultúry je v súčasnosti jeden z najvýznamnejších. K štúdiu politickej kultúry významne prispel svojou vedecko-výskumnou a publikačnou činnosťou aj **Lucian W. Pye**, ktorý sa primárne orientoval na štúdium ázijských politických kultúr. Je autorom niekoľkých publikácií a štúdií, z ktorých najvýznamnejšie sú *Asian Power and Politics: The Cultural*

Dimensions of Authority (1988), *Spirit of Chinese Politics* (1992), *Chinese Negotiating Style: Commercial Approaches and Cultural Principles* (1992) a mnohé ďalšie.

Záver

Definíciu politickej vedy ako aj jej predmet štúdia „*limitujú a determinujú ostatné, oveľa staršie, spoločensko-vedné disciplíny, ako napríklad filozofia, sociológia, história, právo, psychológia a antropológia*“ (Ondria, 2010, s. 9). Koncept kultúry vzhľadom na jej komplexnosť sa stal príťažlivým pre politickú vedu a politických vedcov v snahe zachytiť komplexnosť politických a spoločenských javov. Zavedením kultúrnej optiky skúmania politických procesov a javov sa položili základy politickej kultúry, ktorá mala ambície doplniť empirické výskumy a analýzy o subjektívny rozmer politiky. Politická kultúra je podobne ako kultúra sama o sebe špecifická pre každý národ, štát, komunitu či spoločnosť. Aplikáciou kultúrnej teórie do predmetu výskumu politickej vedy máme možnosť pozorované javy analyzovať komplexnejšie. Kultúra sama o sebe zohráva v živote jednotlivca a spoločnosti dôležitú rolu a je preto prirodzené, že ovplyvňuje aj politické presvedčenia a správanie. Význam kultúry odráža aj množstvo jej definícií. Okrem toho sme priblížili význam kultúrnej teórie v rôznych oblastiach politickej vedy, ako je komparatívna politológia, medzinárodné vzťahy, verejnej správy a verejného práva. Politickou kultúrou sa v medzinárodnom prostredí zaoberá množstvo odborníkov. Pokúsili sme sa vytvoriť prehľad tých najvýznamnejších aj s odkazom na ich priekopnícke práce v odbore. Výskum v oblasti kultúrnej teórie a jej aplikácie v politickej vede má potenciál pre zaujímavé výskumy a analýzy, ktoré môžu nie len skúmať minulé a prebiehajúce javy, ale do istej miery mať aj ambíciu predikovať budúci vývoj.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALMOND, G. A. - VERBA, S. 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown. 421s. ISBN-13 978-0316034906.
- BOVE, A. 2002. *The Limits of Political Culture: An Introduction to G.W.F. Hegel's Notion of Bildung*. [online]. In *Questionable Returns*, ed. A. Bove, Vienna: IWM Junior Visiting Fellows Conferences, Vol. 12. [cit. 23.01.2019]. Dostupné na internete: <<http://www.iwm.at/wpcontent/uploads/jc-12-06.pdf>>
- BRINT, M. 1991. *A Genealogy of Political Culture*. Westview Press, 1991. 1. vyd. 147s. ISBN 978-0-813-37963-0.
- CEVÁROVÁ, D. 2019. *Politická teória v teórii politickej vedy*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019. 1. vyd. 142 s. ISBN 978-80-557-1655-8.
- ELLIS, R. 1998. *The Dark Side of the Left: Illiberal Egalitarianism in America*. Lawrence: University Press of Kansas.
- ELLIS, R.-WILDAVSKY, A. 1989. *Dilemmas of Presidential Leadership: From Washington through Lincoln*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- ELLIS, R.-WILDAVSKY, A. 1990. "A Cultural Analysis of the Role of Abolitionists in the Coming of the Civil War." *Comparative Studies in Society and History* 32 (1): 89–116.

- Reprinted in Aaron Wildavsky, 2006, *Cultural Analysis: Politics, Public Law, and Administration*, ed. Brendon Swedlow, 33–65. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- ELLIS, R.-WILDAVSKY, A. 1991. “‘Greatness’ Revisited: Evaluating the Performance of Early American Presidents in Terms of Cultural Dilemmas.” *Presidential Studies Quarterly* 21 (1): 15–34.
- HAMMER, D. C. 1994. “*Cultural Theory and Historical Change: The Development of Town and Church in Puritan New England.*” In *Politics, Policy and Culture*, ed. Dennis J. Coyle and Richard J. Ellis, 137–56. Boulder, CO: Westview Press.
- MALECHA, G. L. 1994. “*A Cultural Analysis of Populism in Late-Nineteenth-Century America.*” In *Politics, Policy, and Culture*, ed. Dennis J. Coyle and Richard J. Ellis, 93–116. Boulder, CO: Westview Press.
- MAMADOUH, V. 1997. *Political Culture: a typology grounded on Cultural Theory*. [online]. In *GeoJournal*, September 1997, Vol. 43, Issue 1, pp. 17-25. DOI <https://doi.org/10.1023/A:1006892130880>. ISSN 1572- 9893.
- ONDRIA, P. 2010. *Teórie a metódy empiricko-analytický orientovanej politickej vedy*. Zvolen: Bratia Sabovci, 2010. 167s. ISBN 978-80-8083-940-6.
- PYE, L. W. – VERBA, S. 1965. *Political Culture and Political Development*. Princeton University Press, 1965.
- SMITH, P. 2001. *Cultural Theory. An Introduction*. Blackwell Publishing. ISBN-13: 978-0-631-21175-4.
- SWEDLOW, B. 2011. *A Cultural Theory of Politics*. *PS: Political Science & Politics*, 44, pp 703710 doi:10.1017/S1049096511001314.
- THOMPSON, M.- ELLIS, R.-WILDAVSKY, A. 1990. *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- VERWEIJ, M. 1995. “*Cultural Theory and the Study of International Relations.*” *Millennium: Journal of International Studies* 24 (1): 87–111.
- VERWEIJ, M. 1999. “*Whose Behavior Is Affected by International Anarchy?*” In *Cultural Theory as Political Science*, ed. Gunnar Grendstad, Per Selle, and Michael Thompson. London: Routledge
- VERWEIJ, M. 2011. *Clumsy Solutions for a WickedWorld: How to Improve Global Governance*. New York: Palgrave.
- WELCH, S. 2013. *The Theory of Political Culture*. 1. vyd. Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-955333-4.
- WILDAVSKY, A. 1991. “*Can Norms Rescue Self-Interest or Macro Explanations Be Joined to Micro Explanations?*” *Critical Review* 5 (3): 301–23. Reprinted in Aaron Wildavsky, 1998, *Culture and Social Theory*, ed. Sun-Ki Chai and Brendon Swedlow, 259–79. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- WILDAVSKY, A. 1993. “*Democracy as a Coalition of Cultures*” *Society* 31 (1): 80–83. Reprinted in Aaron Wildavsky, 1998, *Culture and Social Theory*, ed. Sun-Ki Chai and Brendon Swedlow, 187–94. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

POSSIBILITIES OF STUDYING POLITICAL SCIENCE FROM A BEHAVIORAL POINT OF VIEW

Katarína Liptáková⁴³

ABSTRAKT

Politológia je typická prienikmi s ostatnými sférami spoločenskovedného poznania, najmä filozofiou, sociológiou, históriou, psychológiou, ekonómiou. Má interdisciplinárny charakter a prepája poznatky verejnej politiky, verejnej správy, medzinárodných vzťahov. Tézu o jej dôležitosti ako samostatnej vedy podporuje skutočnosť, že politika je komplexný fenomén a vyžaduje teoretickú reflexiu vychádzajúcu zo špecifických prístupov ostatných vedných disciplín. Identifikácia možností vedeckého skúmania politiky s akcentom na verejnú politiku z pozície ekonomického behaviorizmu je obsahom príspevku.

Kľúčové slová: behaviorizmus, behaviorálna ekonómia

Úvod

Činnosť politických strán ako zložitých organizačných a ideologických systémov, vystupovanie politikov a snaha ovplyvniť verejnú mienku, vyžaduje špeciálne prostriedky a metódy. Môžu mať teoretický základ v iných spoločenských vedeckých disciplínach, ktoré sa síce tiež zaoberajú politikou, ale nie ako hlavným predmetom ich výskumu. Takouto disciplínou je podľa nášho názoru ekonómia, resp. behaviorálna ekonómia ako prienik neoklasickej ekonómie, psychológie a sociológie. Skúma spoločenské a politické javy ako systém rôznych foriem ľudského konania, rozhodovania a správania, motívov, prejavov a dôsledkov. Predpokladá, že ľudia konajú neracionálne pod vplyvom neracionálnych faktorov a najmenšia zmena v prostredí, ale aj spôsob podania informácie, môžu ovplyvniť konanie žiaducim smerom. A to je vítané pre politológiu, ale najmä pre verejnú politiku. Vďaka behaviorizmu získala predovšetkým americká politológia interdisciplinárny charakter a začala intenzívnejšie využívať poznatky a metódy iných vedných disciplín (Kulašik, Kulašiková, Ondria, 2013).

⁴² Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0460/19 pod názvom Alternatívy vedeckého skúmania politiky, ktorý bol realizovaný v rokoch 2019-2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a bol finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

⁴³ doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD., Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, Katedra politológie, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica e-mail: katarina.liptakova@umb.sk

1 Behavioralizmus v ekonómii

Behavioralizmus je smer americkej psychológie 20. storočia, ktorý neuznáva vedomie ako predmet vedeckého výskumu a redukuje psychiku na rozličné formy správania, chápaného ako súhrn reakcií organizmu na stimuly vonkajšieho prostredia. Predmetom vedeckého skúmania by malo byť iba pozorovateľné, merateľné správanie organizmu. Behaviorálna ekonómia je v našich končinách stále častejšie skloňovaným pojmom. Neprináša úplne novú teóriu, iba aktualizuje predpoklady, ktoré doteraz ekonómia používala o ľudskom správaní a myslení. **A. Tversky, D. Kahneman, D. Ariely, R. H. Thaler** od 70. rokov minulého storočia pomocou mnohých výskumov ukázali, že teórie neoklasických ekonómov sú všeobecné a ponúkajú zjednodušený pohľad na človeka. Zlaté obdobie zažila popularita behaviorálnych ekonómov v roku 2002, keď **D. Kahneman** dostal Nobelovu cenu za ekonómiu, a v roku 2008, keď sa kniha *Nudge* od **C. S. Sunsteina a R. H. Thalera** stala svetovým bestsellerom (Muránsky, 2017).

Behaviorálna ekonómia tvrdí, že človek sa často správa iracionálne. Takéto správanie nie je potrebné pokladať za chybu, lebo je realizované systematicky a opakovane. Dá sa predvídať a v nadväznosti na to je možné určité prvky a mieru iracionality zahrnúť už do plánovania tak v politológii, ale najmä vo verejnej politike. Jedným zo základných pojmov behaviorálnej ekonómie je kognitívna ilúzia. Optické ilúzie klamú náš zrak, kognitívne ilúzie klamú náš rozum. Ide o určité vnemy a podnety, ktoré v nás vyvolávajú reakciu či dojem nezodpovedajúci realite (Ariely, 2008). Behaviorálni psychológovia aj ekonómovia dokazujú, že v mnohých životných situáciách sa nedokážeme rozhodovať presne, rozvážne a sebakriticky. Naopak, neustále podliehame množstvu seabailúzií a veríme, že sme múdrejší, šikovnejší, atraktívnejší a morálnejší, než to v skutočnosti je (Muránsky, 2017). Ďalšou bežnou ľudskou chybou je sebaaprečňovanie, prílišná viera ohľadom vlastných schopností, znalostí a úsudkov. **H. Simon** (1985) používa pojem *bounded rationality*, ktorá nastupuje tam, kde človek naráža na hranice svojich vedomých možností. Zistil, že ľudia nezvažujú precízne všetky alternatívy a nedospejú k výberu maximálneho zisku a minimálnych strát, ale pri porovnaní niektorých alternatív im k výberu stačí alternatíva uspokojujúca, teda dostatočne dobrá na to, aby splnila minimálnu úroveň ich požiadaviek.

Behaviorálna ekonómia skúma spôsoby, akými sa ľudia rozhodujú medzi alternatívami, ako vnímajú a vyhodnocujú zisky a straty a opisuje techniky, ako ľudí ovplyvniť žiadúcim spôsobom, to je v prospech výberu konkrétnej možnosti. Ukazuje, že pri rozhodovaní často zohrávajú úlohu faktory, ktoré klasická ekonómia považuje za irelevantné (časová či priestorová blízkosť, rozhodovacie návnady, referenčné body atď.). Porozumieť jednotlivým stimulom je kľúčom k vysvetleniu a predpovedaniu správania a rozhodovania ekonomických i politických subjektov. Pokiaľ sú v hre iba peniaze, analýza správania je často veľmi priamočiara a poradí si s ňou aj klasická ekonómia. Psychologický výskum však ukazuje, že ľudia sú ochotní pracovať aj kvôli iným stimulom ako peniaze (vrátane negatívnych stimulov, ako napríklad hrozba straty). Behaviorálna ekonómia tieto stimuly prostredníctvom kontrolovaných experimentov testuje a vyhodnocuje ich účinnosť. Umožňuje tak pochopiť správanie ľudí, politikov a firiem, ktoré na prvý pohľad nedáva žiaden zmysel. Vychádza

z poznania, že v skutočnosti veľmi dobre vedia, čo robia. Reagujú na stimuly, ktoré sú pre ostatných skryté (Lorko).

Klasická ekonómia vychádza z predpokladu, že človek je racionálny tvor (*homo oeconomicus*). Naše rozhodnutia sú logické a rozumné a pokiaľ tomu tak nie je a urobíme chybu, tak sa z nej poučíme buď sami alebo pod vplyvom tzv. trhových síl. Behaviorálna ekonómia predpokladá u ekonomických subjektov oveľa menšiu racionalitu, ľudské správanie nie je náhodné, je ovplyvnené predchádzajúcimi skúsenosťami, podnetmi v podobe vonkajších faktorov. Jej všadeprítomnosť v každodennom živote je nespochybniteľná. Iracionalita a obmedzenosť pri rozhodovaní, predsudky pramenia v samotnej ľudskej podstate.

Klasická ekonómia predpokladala, že k dosiahnutiu efektívnej alokácie zdrojov je potrebná plná informovanosť všetkých účastníkov trhu. Podľa zástancov behaviorálnej ekonómie aj málo informácií môže stačiť, musia však byť presné a kvalitné. Skúma, akými spôsobmi si ľudia vyberajú informácie a akými ich vyhodnocujú, testuje poradie podávaných informácií, spôsob ich podávania a správanie v podmienkach informačnej symetrie a asymetrie obyvateľstva. Testuje rozhodovanie, teda spôsob výberu medzi jednotlivými rizikovými alternatívami, vyhodnocuje pravdepodobnosť neistých javov a s nimi spojenú výšku príjmov či strát. Integrácia psychologických fenoménov do ekonómie prostredníctvom behaviorálneho výskumu prináša fantastické poznatky o rozhodovaní v sociálno-ekonomickom prostredí. Pomáha lepšie pochopiť stimuly a reakcie na nich a tým presnejšie predpovedať správanie jednotlivých ekonomických subjektov. Zároveň tak umožňuje vytvárať prostredie pre kvalitnejšie a efektívnejšie rozhodnutia vo verejnej politike (spracované podľa Lorko).

Behaviorálna ekonómia nás učí, ako funguje naše intuitívne uvažovanie a dáva návody, ako niekoho postrčiť k rozhodnutiu. Naše rozhodovanie je oveľa menej racionálne, ako by sme čakali. Racionálne dôvody fungujú často ako výhovorka pre nás samých, ktorou si ospravedľujeme predošlé iracionálne rozhodnutie (Horváth, 2016).

Praktická realizácia verejnej politiky je ovplyvnená množstvom individuálnych rozhodnutí jej nositeľov. V prípade tých, ktoré sú z národohospodárskeho hľadiska veľmi významné (napr. účasť vo voľbách, dôchodkové sporenie, preventívne prehliadky atď.), je možné použiť behaviorálne prostriedky (napríklad nudging = pošuchnutie) k tomu, aby jednotlivec urobil „správne“ rozhodnutie. Zúčastnil sa volieb, začal chodiť častejšie k zubárovi alebo si odkladal viac peňazí na dôchodok cez dôchodkové sporenie. Nudging získal v médiách v posledných rokoch mnoho pozornosti a množstvo ľudí si termíny nudging a behaviorálna ekonómia zamieňa. V skutočnosti je však nudging iba veľmi malou časťou behaviorálneho výskumu.

2 Behavioralizmus v politológii s dôrazom na verejnú politiku

Politológia sa snaží prepojiť vedu so spoločnosťou. Sociálne vedy sa vždy kreovali v blízkom vzťahu jedna k druhej. V tejto súvislosti je všeobecne známe, že politická veda prijala viac impulzov od príbuzných disciplín ako ktorákoľvek iná. Študovať históriu politickej vedy môžeme aj prostredníctvom vzťahov medzi jednotlivými príbuznými disciplínami (Ondria, 2009, s. 125-126).

Behavioralizmus v politológii ako všeobecný metodologický trend sa rozšíril predovšetkým v 50. rokoch 20. storočia. Kládol dôraz na štúdium správania sa človeka

vstupujúceho do kontaktu s mocenským prostredím. Zaoberal sa prednostne aktivitou, ktorá sa dá zvonka pozorovať, išlo o výsledok pozorovania reakcií jedincov na vonkajšie podnety a snahu kvantitatívne ich vyjadriť a zovšeobecniť. Tzv. nová politická veda kládla dôraz na empirické výskumy správania sa jedinca, resp. skupín v politických väzbách a orientovala získavanie údajov, ktoré bolo možné triediť a následne preverovať. Politické inštitúcie boli síce dôležitým, ale nie rozhodujúcim rámcom výskumu. Do popredia záujmu politológov sa dostalo prostredie, v ktorom k politickým rozhodnutiam dochádza a kde sa formujú rôzne politicky aktívne a relevantné skupiny (Briška a kol., 2010).

Nový smer v politológii, behavioralizmus, sa zaoberal človekom, ktorý vstupuje do kontaktu s mocenským prostredím, teda tou stránkou aktivity človeka, ktorá sa dá empiricky pozorovať (Říchová, 2000).

Behavioristické definície chápu moc ako osobitný druh konania, pri ktorom jedni ľudia rozkazujú a druhí poslúchajú. Typické je tu individualizujúce poňatie moci. Opakom behavioristického chápania moci je systémový prístup, ktorý vysvetľuje moc ako prostriedok sociálnej komunikácie, umožňuje regulovať skupinové konflikty a integrovať spoločnosť (Vitálišová, Kožiak, Liptáková, Krnáč, 2017).

Tomuto novému záujmu sa prispôsobili aj metódy analýzy, uprednostňovali exaktnosť pred etickým rozmerom politiky, dôraz sa kládol na objektivnosť a elimináciu apriórnych súdov, ktoré by mohli byť pre výskum zavádzajúce a nevedecké. Tento prístup sa udomácnil predovšetkým v USA ako typický teoretický prístup americkej politológie. Niekedy býva označovaný ako behaviorálna revolúcia.

Najväčší akcent na predmet štúdia behavioralizmu bol kladený v rodnej krajine tohto smeru, v Spojených štátoch amerických. Z toho dôvodu je potrebné túto teóriu chápať v kontexte amerického politického myslenia (Kulašik, Kulašiková, Ondria, 2013).

Vďaka behavioralizmu získala americká politológia viac interdisciplinárny charakter a začala oveľa intenzívnejšie využívať poznatky a metódy iných vedných disciplín. Novým v chápaní metodologických otázok spočívalo v presvedčení, že metódy skúmania spoločenských a prírodných vied sú si blízke, ak nie totožné.

Koncom 60. rokov 20. storočia sa objavila vlna výraznej kritiky behavioralizmu. Tzv. „postbehaviorálna revolúcia“ vychádzala z týchto základných téz:

1. Je potrebné obnoviť status politológie ako kritickej a angažovanej vedy. Politologický výskum sa musí orientovať na konkrétne otázky života spoločnosti, na potreby praxe a doby, v ktorej politológ žije.
2. Cieľ musí predchádzať metódu. Prioritu problémov je potrebné určovať podľa spoločenskej naliehavosti a nie podľa toho, či ich vieme spracovať na základe určitých metód a techník výskumu.
3. Je potrebné znovu zaviesť do politologického výskumu hodnoty, „bezhodnotová politická veda“ je mýtom a sebaklamom. Politológia nemôže byť len vedou deskriptívnou, ale aj normatívnou.
4. Politológovia majú pred spoločnosťou rovnakú zodpovednosť ako všetci ostatní politicky aktívni občania. Ich zodpovednosť je o to väčšia, že skúmajú politickú sféru ako špecialisti.
5. Politizácia politickej vedy je žiaduca a nevyhnutná, neznamená rezignáciu na vedeckú poctivosť a objektivitu (Briška a kol., 2010).

V tomto období sa vytvorila pojmová nejednoznačnosť medzi behavioralizmom v psychológii a behavioralizmom používaným v politológii či ekonómii. Aj keď si uvedomujeme oddelenosť týchto vedných odborov, pre účely využitia ich poznatkov vo verejnej politike sa domnievame,

že je potrebné sa na nich pozerat' jednotne ako na behaviorálne javy, lebo ich podstata sa do značnej miery prelína. Ako vhodný spôsob štúdia behaviorálnych spoločenských javov prichádza do úvahy tzv. libertariánsky paternalizmus. Verejná politika vznikla v 60. rokoch 20. storočia a na jej vzniku participovali viaceré vedné odbory, predovšetkým politológia. Verejná politika vznikla z potreby porozumieť špecifickým politickým problémom, faktorom ovplyvňujúcim jednotlivé čiastkové politiky, vzťahom medzi nimi a ich spoločenským dôsledkom. Libertariánsky paternalizmus je spojením snahy ovplyvňovať ľudské správanie či rozhodovanie s dôrazom na zachovanie slobody. Je akýmsi kompromisom medzi priamou reguláciou spoločenského správania sa a prístupom liberálnym. Vníma odstránenie ľudskej iracionality cez to, akú konkrétnu podobu má verejná politika. Konkrétna podoba verejnej politiky zohľadňuje potenciálne skony k chybám pri ľudskom uvažovaní a rozhodovaní, pozná techniky, ktoré používajú jemné formy vplyvu na motiváciu ľudí robiť dobré rozhodnutia pri nízkych nákladoch (Sičáková-Beblavá, 2015).

Libertariánsky paternalizmus predstavuje spôsob a mieru, ako sa dajú poznatky behaviorálnej psychológie využiť v praxi verejnej politiky za účelom ovplyvnenia rozhodovania ľudí správnym smerom. Je veľmi užitočným prínosom, lebo zohľadňuje iracionálne ľudské správanie sa, stále však so značnou mierou racionality. Ľudia ako ekonomické či politické subjekty sú síce do značnej miery racionálne, ale ich správanie môže byť natoľko iracionálne, že akýkoľvek rozumne vymyslený postup (či už psychologický alebo iný) nikdy nebude postačujúci. Toto poznanie limituje aplikáciu poznatkov behaviorálnej ekonómie v politológii či vo verejnej politike. V tomto smere je nevyhnutné dať pozor na oblasti, ktoré sú späté s iracionálnym správaním zo svojej podstaty a je veľmi zložitú pozerat' sa na nich objektívne či dopátrať sa k správne výsledku (napr. náboženstvo, etické otázky, morálka a pod.).

Niektoré zo „šťuchancov“ sú relatívne jednoduché. Britská polícia využila to, že ľudia s oveľa väčšou pravdepodobnosťou zaplatia poplatok za registráciu auta, ak faktúra, ktorá im príde, obsahuje aj fotografiu ich auta. Iné majú ďaleko väčší zásah. **R. Thaler** navrhol, aby vlády stanovili účasť zamestnancov v dôchodkových sporiacich schémach ako základnú povinnosť. Občania síce neskôr mali možnosť vystúpiť, no zo zotrvačnosti i tak zostali pri vládou želanom nastavení. Niečo podobné využila s nesprávnym nastavením i slovenská vláda. V roku 2013 preradila všetkých sporiteľov v druhom pilieri do garantovaných dôchodkových fondov, ale zároveň im dala možnosť prestúpiť do rizikových fondov. Podľa očakávaní reagovalo len bezvýznamné percento sporiteľov (menej ako 5%), čo ich odstrihlo od možnosti zhodnotenia úspor v prípade rastu na svetových finančných trhoch (Apolen, 2017).

Záver

Klasický pohľad na správanie sa jednotlivých prvkov ekonomiky je z praktického hľadiska utopický, lebo vychádza z myšlienky maximalizácie úžitku a minimalizácie strát. Táto téza však funguje len za predpokladu úplne racionálneho správania sa ekonomických i politických subjektov, ku ktorému v realite dochádza len zriedkavo. V posledných desaťročiach narastá popularita behaviorálnych ekonómov a objavuje sa zvýšená aplikácia ich kľúčových téz v politológii, ako aj verejnej politike. Ich využitie má svoje limity vyplývajúce zo špecifik týchto vedných odborov, ako o tom pojednávame v príspevku. Je tiež dôležité

poznamenať, že vzťahy medzi jednotlivými akademickými disciplínami sa neustále menia, kreujujú a rozvíjajú sa v turbulentom prostredí. V ďalšom období by preto bolo žiaduce uskutočniť komparatívnu analýzu behaviorálnych postupov a zameraní s tradičnými metodologickými prístupmi uplatňovanými v politológii, čo by podľa nášho názoru umožnilo identifikovať nové, netradičné postupy a smery vedeckého skúmania politiky a bolo by v reálnom živote prínosom pri množiacich sa problémoch politického rozhodovania. V neposlednom rade by to prispelo k zdôrazneniu spoločenskej relevancie politológie ako samostatnej vedy v nadväznosti na rastúce úvahy o jej nepotrebnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

APOLEN, P. 2017. *Ekonomia, ktorá tvrdí, že človek sa nespráva ekonomicky* [online]. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://www.investujeme.sk/clanky/ekonomia-ktora-tvrdi-ze-clovek-sa-nesprava-ekonomicky/>

ARIELY, D. 2008. *Are we in control of our own decisions?* In TED.com [online]. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete:

http://www.ted.com/talks/dan_ariely_asks_are_we_in_control_of_our_own_decisions

BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.

HORVÁTH, M. 2016. Charakteristika behaviorálnej ekonomie v procese globalizácie a nástupu novej ekonomiky. In *Studia commercialia Bratislavensia* [online]. 2016, vol. 9, no. 36, s. 384-393 [cit.20.11.2020]. Dostupné na internete:

https://of.euba.sk/www_write/files/veda-vyskum/scb/vydane-cisla/2016-04/scb0416-horvath.pdf

KAHNEMAN, D., TVERSKY, A. 1979. Prospect theory: An Analysis of Decision under Risk. In *Econometrica* [online]. 1979, vol. 47, no. 2, pp. 263-291 [cit.20.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:00000000-64a0-5b1c-0000-00003b7ec704/10.05-kahneman-tversky-79.pdf>

KULAŠIK, P., KULAŠIKOVÁ, Z., ONDRIA, P. 2013. *Súčasná politická teória I*. Banská Bystrica: Belianum. 127 s. ISBN 978-80-557-0613-9.

LORKO, M. *Behaviorálna ekonomia* [online]. [cit.17.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://lorko.sk/behavioralna-ekonomia/>

MURÁNSKY, F. 2017. Je budúcnosť ekonomie v behaviorálnej ekonomii? In *TREND.sk* [online]. [cit.17.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://blog.etrend.sk/frantisek-muransky/je-buducnost-ekonomie-v-behavioralnej-ekonomii.html>

ONDREJKOVÁ, A. 2017. *Cenu Švédskej ríšskej banky za ekonomiu získal behaviorálny ekonóm Richard H. Thaler* [online]. [cit.10.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://ekonomika.sme.sk/c/20667575/cena-svedskej-risskej-banky-za-ekonomiu-nobelova-cena-vitaz.html#ixzz4vwLx6eG9>

ONDRIA, P. 2009. Behaviorálny charakter politiky ako predmet záujmu modernej politickej vedy. In *Politické vedy*. 2009, vol. 12, no. 2, s. 114-127. ISSN 1335-2741.

ŘÍCHOVÁ, B. 2000. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál. 304 s. ISBN 807-17-8461-3.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2015. *Behaviorálne základy verejnej politiky*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2015. 152 s. ISBN 978-80-223-3928-5 [online]. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete:

https://www.behavioralnaverejnapolitika.sk/wp-content/uploads/2020/03/behavioralne_zaklady_verejnej_politiky.pdf

SIMON, H. A. 1985. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. In *The American Political Science Review* [online]. 1985, vol. 79, no. 2, pp. 293-304 [cit.20.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://www.jstor.org/stable/1956650?seq=1>

VITÁLIŠOVÁ, K., KOŽIAK, R., LIPTÁKOVÁ, K., KRNÁČ, J. 2017. *Verejná politika a úloha občana v nej*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2017. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE PRÁVA

ZÁKLADNÉ PRINCÍPY DOKAZOVANIA V CIVILNOM PROCESSE

ESSENTIAL PRINCIPLES OF PROOF IN THE CIVIL PROCESS

Simona Smolková⁴⁴ – Jakub Dzimko⁴⁵

ABSTRAKT

Právna úprava civilného procesu v Slovenskej republike bola v roku 2015 komplexne rekodifikovaná, pričom aktuálne obsahuje (na rozdiel od zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov) právnu úpravu tzv. základných princípov. Základné princípy upravené v rámci sú zoradené do osemnástich článkov, pričom však poradie usporiadania nijakým spôsobom nevyjadruje ich váhu či dôležitosť. Predmetný príspevok sa venuje analýze a charakteristike základných princípov, ktoré sa priamo vzťahujú na proces dokazovania v civilnom procese. Rovnako príspevok poukazuje aj na relevantnú judikatúru vo vzťahu k základným princípom dokazovania.

Kľúčové slová: Princípy. Dokazovanie. Civilný proces.

Úvod

Základné princípy vypovedajú o hodnotovom nastavení právneho predpisu a slúžia ako rámec výkladových pravidiel, ktoré prispievajú k správne interpretovaniu a aplikácii noriem zákona

č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok v platnom znení (ďalej aj ako „CSP“) a subsidiárne aj zákona č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok v platnom znení (ďalej aj ako „CMP“) a zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v platnom znení (ďalej aj ako „SSP“). Tieto princípy nie sú zoradené podľa dôležitosti, ale sú si vzájomne rovnocenné.

Civilný proces chápeme ako legálne upravený postup (nielen) súdov, na základe ktorého (nielen) súdy poskytujú ochranu právam a právom chráneným záujmom tak fyzických ako i právnických osôb. Za ťažisko civilného procesu môžeme považovať procesné dokazovanie. Funkciou procesného dokazovania je vyzistiť tie poznatky o právne relevantných skutočnostiach, ktoré sú nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci samej (Vlček, 2006). Prostredníctvom procesného dokazovania sa zisťujú vhodné skutočnosti podstatné pre rozhodnutie v určitej veci, ktorá je predmetom konania. Takéto skutočnosti súd získava z procesu dokazovania.

Dokazovanie je možné definovať aj ako „objektívnym právom upravený postup občianskoprávneho súdu, ktorého cieľom je získanie skutkových a niekedy aj právnych poznatkov významných pre rozhodnutie vo veci samej; nakoľko súd v civilnom procese rozhoduje autoritatívnym výrokom otázku, ktorá je predmetom daného konania, na to, aby súd

⁴⁴ Mgr. Simona Smolková – externá doktorandka, Katedra občianskeho a pracovného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, simo.smolkova@gmail.com

⁴⁵ Mgr. Jakub Dzimko – interný doktorand, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, jakub.dzimko@umb.sk

mohol rozhodnúť vo veci, musí mať dostatočné množstvo skutkových, ale aj právnych poznatkov“ (Gandžalová, 2018).

V nasledujúcom výklade sa zameriame len na vybrané základné princípy CSP a CMP, ktoré bezprostredne súvisia s procesom dokazovania v civilnom konaní.

1 Vybrané základné princípy Civilného sporového poriadku

Základné princípy obsiahnuté v CSP sú upravené v úvode právneho predpisu, pred prvou časťou tohto predpisu a skladajú sa z 18 článkov, z ktorých každý vyjadruje jeden z princíпов. Tieto princípy predstavujú základné princípy civilného sporového konania, vyjadrujúce hodnotové nastavenie CSP. Zároveň sú výkladovým nástrojom napomáhajúcim interpretácii jednotlivých zákonných ustanovení procesného predpisu, predovšetkým vtedy, ak by doslovný výklad neprichádzal do úvahy z dôvodu jeho nedostatočnosti alebo dokonca rozporuplnosti so spravodlivosťou (Števček, 2019).

Za základné princípy CSP bezprostredne previazané s procesom dokazovania, môžeme považovať princíp ochrany subjektívnych práv, princíp zákazu zneužitia práv, princíp rovnosti sporových strán, dispozičný princíp, princíp kontradiktórnosti, princíp koncentrácie a arbitrárneho poriadku, princíp voľného hodnotenia dôkazov, princíp použiteľnosti nezákonného dôkazu a princíp materiálnej reciprocit.

Princíp ochrany subjektívnych práv definuje čl. 1 CSP, podľa ktorého spory vyplývajúce z ohrozenia alebo porušenia subjektívnych práv prejednáva a rozhoduje nezávislý a nestranný súd, ak taká právomoc nie je zákonom zverená inému orgánu. Civilný sporový poriadok odkazuje na verejné subjektívne právo na súdnu ochranu, ktoré je odvodené z čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Verejné subjektívne právo nemá nositeľ vo svojej samostatnej dispozícii, t.j. nemôže sa ho vzdať, previesť ho na iného a podobne, preto sú dohody vylučujúce súdnu ochranu absolútne neplatné. Obmedzenie uskutočnenia subjektívneho práva môže predstavovať porušenie alebo ohrozenie subjektívneho práva. Prostriedkom ochrany porušeného subjektívneho práva je žaloba na plnenie určitej povinnosti. Vo vzťahu tohto k princípu k procesu dokazovania je možné poukázať na judikatúru Ústavného súdu SR, podľa ktorej ústavnému oprávneniu domáhať sa ochrany svojich práv na súde zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov. Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Do práva na spravodlivý proces však nepatrí právo účastníka konania, aby sa všeobecný súd stotožnil s jeho právnymi názormi, navrhovaním a hodnotením dôkazov, teda za porušenie tohto základného práva nemožno považovať neúspech (nevyhovenie návrhu) v konaní pred všeobecným súdom. Právo na spravodlivý proces je naplnené tým, že všeobecné súdy zistia (po vykonaní dôkazov a ich vyhodnotení) skutkový stav a po použití relevantných právnych noriem vo veci rozhodnú za predpokladu, že skutkové a právne závery nie sú svojvoľné, neudržateľné a že neboli prijaté v

zrejmom omyle konajúcich súdov, ktorý by poprel zmysel a podstatu práva na spravodlivý proces.⁴⁶

Princíp rovnosti sporových strán je základný princíp vyjadrený v čl. 6 CSP. Navyše tento princíp patrí i do kategórie ústavnoprávneho rámca civilného procesu, nakoľko samotná Ústava SR deklaruje rovnosť v prístupe k orgánom súdnej a inej právnej ochrany a rovnosť účastníkov v konaní pred nimi. Do obsahu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon.⁴⁷ Vo vzťahu k procesnoprávnej rovine vyjadruje princíp rovnosti sporových strán skutočnosť, že žiadna zo sporových strán nemá voči protistrane iné ako rovnocenné postavenie. To značí i vylúčenie nadradenosti jednej zo sporových strán nad druhou akýmkoľvek spôsobom, čo vyžaduje i koncepcia kontradiktórneho procesu s dvomi proti sebe stojacimi stranami, z ktorých každá má protichodný záujem na výsledku sporu.

Obsah princípu rovnosti sporových strán sa prejavuje formou funkčnej rovnosti, umožňujúcej každej sporovej strane realizovať svoje procesné oprávnenia. K princípu rovnosti a rovnosti zbraní zaujal stanovisko aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom rozhodnutí konštatuje, že princíp rovnosti vychádza z čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý garantuje rovnaké postavenie účastníkov v konaní. Pod rovnakým postavením účastníkov pritom treba rozumieť také procesné práva účastníkov, ktoré zabezpečia spravodlivý súdny proces. Pod spravodlivým súdnym procesom v ponímaní rovnakých práv treba rozumieť povinnosť súdu zabezpečiť rovnosť zbraní, t.j. možnosť uplatnenia práv, teda rovnakú možnosť navrhovať dôkazy, vyjadrovať sa k vykonaným dôkazom, zúčastniť sa na procesných úkonoch, možnosť oboznámiť sa s obsahom spisu a pod. Dovolací súd zdôrazňuje, že právo navrhovať dôkazy, resp. právo vyjadrovať sa k vykonaným dôkazom nemožno zamieňať s rozhodovaním súdu o tom, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná. Súd nie je viazaný návrhmi účastníkov na vykonanie dokazovania a nie je povinný vykonať všetky navrhnuté dôkazy.⁴⁸

Dispozičný princíp je základným princípom vyjadreným v čl. 7 CSP. Predstavuje výlučný princíp civilného sporového konania a v konečnom dôsledku vyjadruje i jeho ťažiskový základ. V zmysle dispozičného princípu je kompletná iniciatíva smerujúca k začatiu konania v dispozícii subjektu práva, t.j. je ponechané výlučne na budúcej strane sporu či a prečo iniciuje spor. Súkromnoprávny spor tak nie je možné začať bez procesnej iniciatívy žalobcu. Následne aj počas zahájeného konania je kladený dôraz na aktivitu tých strán, ktoré majú túto tzv. iniciatívu „vo svojich rukách“. Uvedený princíp je tiež prejavom a procesnou konkretizáciou Ústavou SR zaručeného práva na súdnu ochranu spôsobom žalobného práva.

Ústavný súd SR k dispozičnému princípu uviedol, že procesné dispozičné právo účastníka civilného procesu (podať či nepodať žalobu, riadny či mimoriadny opravný prostriedok) možno považovať za jeden z aspektov ústavného práva autonómie vôle strán. Účastníka nemožno nútiť proti jeho vôli a za každú cenu, aby prednesy a dôkazy slúžiace v jeho prospech, boli súdu vždy a bezo zvyšku predložené. Účastník má právo konať v spore tak, aby prehral. Nemožno mu vnútiť víťazstvo, i keby mu malo patriť. V tomto smere tu možno

⁴⁶ Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 20.01.2015, sp. zn. III. ÚS 21/2015-14.

⁴⁷ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 27.11.2002, sp. zn. IV. ÚS 77/2002.

⁴⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 16.06.2009, sp. zn. 4Cdo/188/2008.

vidieť reálne nebezpečenstvo porušenia ústavného práva autonómie vôle strán (účastníkov konania), ktorého procesnoprávnym aspektom je dispozičné právo účastníka konania a obsahuje v sebe oprávnenie slobodne disponovať hmotnými a procesnými právami v občianskom súdnom konaní. Je výsostným (slobodným) právom účastníka rozhodovať o tom, aký procesný materiál súdu dodá.⁴⁹

Princíp kontradiktórnosti je ďalším základným princípom, ktorý je vyjadrený v čl. 9 CSP. Predmetný princíp patrí k odvetvovým princípom, čo vo svojej podstate znamená, že ide o princíp špecifický pre civilné procesné právo, najmä civilné sporové konanie. Jeho obsahom je existencia dvoch sporových strán stojacich proti sebe, z ktorých každá má protichodný záujem na výsledku sporu, a tomu prispôsobuje i svoju procesnú aktivitu. Každá zo sporových strán má právo podať vyjadrenie k výsledkom procesnej aktivity protistrany. Tradične to znamená oprávnenie vyjadriť sa k skutočnostiam tvrdným protistranou a k vykonaným dôkazom. CSP rozširuje ponímanie kontradiktórnosti a umožňuje i vyjadrenie strán k právnej argumentácii protistrany. V prípade, ak jedna strana sporu prezentuje svoje relevantné skutkové tvrdenia podopreté dôkazmi a zároveň právnu argumentáciu, druhá strana má oprávnenie reagovať i na túto právnu argumentáciu. Tým je takisto zabezpečená tzv. rovnosť zbraní spomenutá vyššie v texte.

Princíp koncentrácie a arbitrárneho poriadku je základným princípom vyjadreným v čl. 10 CSP. Princíp arbitrárneho poriadku, resp. jednotnosti konania vyjadruje, že konanie predstavuje jeden celok od začatia do právoplatného skončenia. Zákon neurčuje pri prejednávaní a rozhodovaní veci súdom žiadne špecifické fázy, ktorými by bol súd obligatórne viazaný. Súd, resp. sudca tak vyberá procesné úkony v zmysle zachovania princípu hospodárnosti konania.

Pre efektívnosť výkonu z toho plynúcich sudcovských kompetencií mu zákon zveruje inštitút sudcovskej koncentrácie konania. Tá umožňuje súdu stanoviť záväzný procesný lehota na konkrétne procesné úkony sporových strán, pričom tým zabezpečuje to, aby v konaní nenastali zbytočné prieťahy a ukladá stranám povinnosť predložiť dôkazy a skutkové tvrdenia včas. Na neskôr predložené dôkazy a tvrdenia súd nemusí prihliadať. Platí, že prostriedky procesného útoku a procesnej obrany nie sú uplatnené včas, pokiaľ mohli byť stranou predložené už skôr, ak by konala starostlivo so zreteľom na rýchlosť a hospodárnosť konania.⁵⁰ Analogicky je možné uviesť, že o povinnostiach vyplývajúcich z koncentračnej zásady a o následkoch ich nesplnenia musia byť účastníci poučení najneskôr v predvolaní na prvé pojednávanie vo veci. Koncentrácia sa neuplatní, ak neboli splnené podmienky na vykonanie prvého pojednávania (napr. účastníci konania neboli poučení najneskôr v predvolaní na prvé pojednávanie vo veci o povinnosti opísať rozhodujúce skutočnosti o veci samej a označiť dôkazy na preukázanie svojich tvrdení najneskôr do skončenia prvého pojednávania a o následkoch nesplnenia tejto povinnosti) a došlo k jeho odročeniu. V takom prípade sa koncentrácia uplatní až na odročenom pojednávaní (ak sú splnené podmienky aspoň na jeho vykonanie). Následky koncentračnej zásady (na skutočnosti a dôkazy predložené a označené neskôr ako na prvom pojednávaní súd neprihliada) sa neuplatnia ani v prípade, ak ide o skutočnosti alebo dôkazy, ktoré vyšli najavo po prvom pojednávaní, ktoré účastník nemohol

⁴⁹ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 10. 09. 1996, sp. zn. PL. ÚS 43/1995.

⁵⁰ Bližšie pozri § 153 ods. 1 CSP.

bez svojej viny včas uviesť a ktorými má byť spochybnená vierohodnosť vykonaných dôkazných prostriedkov.⁵¹

Zákonná koncentrácia spôsobuje, že na prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany uplatnené po skončení dokazovania súd ex lege neprihliada. Zákonná koncentrácia konania predstavuje objektívnu časovú hranicu pre uplatnenie prostriedkov procesného útoku a prostriedkov procesnej obrany, ktorá môže byť ešte sprísnená uplatnením sudcovskej koncentrácie. Prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany možno uplatniť najneskôr do vyhlásenia uznesenia, ktorým sa dokazovanie skončí, samozrejme ak súd neaplikoval sudcovskú koncentráciu konania (Horváth, Andrašiová, 2015). V prípade, ak súd rozhoduje v merite veci bez nariadenia pojednávania, prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany je možné uplatniť do vyhlásenia rozsudku.

Princíp voľného hodnotenia dôkazov je základným princípom vyjadreným v čl. 15 CSP. Tento princíp zásadným spôsobom vplýva na samotné procesné dokazovanie. Princíp stanovuje základný rámec spôsobu vykonania predložených dôkazov v konaní. Predstavuje presný opak legálnej dôkaznej teórie, kedy už zákonodarca určuje „váhu“ jednotlivým dôkazom. Zmyslom princípu voľného hodnotenia dôkazov je posúdenie, akú hodnotu má vykonávaný dôkaz v konaní a aké vyvodené závery sú len na úvahe súdu.⁵² Súd tak i v zmysle materiálneho vedenia sporu hodnotí vykonané dôkazy, procesné úkony aj skutkové prednesy strán podľa voľnej úvahy, ohraničenej jedine ústavnoprávne.⁵³ Je rovnako na uvážení súdu, či ten-ktorý dôkaz dokáže svojou výpovednou hodnotou dostatočne a uspokojivo preukázať zisťovanú skutočnosť.

Nevyhnutné je poznamenať, že „voľné“ hodnotenie za žiadnych okolností neznamená hodnotenie „ľubovoľné“. Súd musí preto v odôvodnení rozhodnutia poskytnúť presvedčivé, nerozporuplné, logicky usporiadané argumenty. „Váhu“ jednotlivým dôkazom pripisuje súdca podľa logického a presvedčivého použitia princípu voľného hodnotenia dôkazov.

Civilné sporové konanie sa v zásade spravuje *princípom legality*, ktorý sa premieta do celého procesného postupu, nevynímajúc proces dokazovania. Primárne tak v civilnom procese panuje pravidlo, že nezákonné dôkazy sú považované za právne neúčinné. Procesnoprávnym dôsledkom je nezohľadnenie dôkazov a skutočností získaných ilegálne, s čím sa samozrejme musí súd vysporiadať v odôvodnení rozhodnutia. Princíp legality však neplatí absolútne a procesná úprava pripúšťa výnimku z tohto pravidla, a to najmä v prípade ak je vykonanie nezákonného dôkazu možné odôvodniť podľa čl. 3 CSP.

2 Vybrané základné princípy Civilného mimosporového poriadku

Základné princípy CMP sú upravené v úvode, pred prvou časťou tohto predpisu a skladajú sa zo 14 článkov, z ktorých každý vyjadruje jeden z princíпов. Tieto základné princípy predstavujú základné princípy civilného mimosporového konania, vyjadrujúce hodnotové nastavenie CMP. Zároveň sú výkladovým nástrojom napomáhajúcim interpretácii jednotlivých zákonných ustanovení procesného predpisu, predovšetkým vtedy, ak by doslovný výklad neprichádzal do úvahy z dôvodu jeho nedostatočnosti alebo dokonca rozporuplnosti so

⁵¹ Uznesenie Krajského súdu v Trnave zo dňa 18.11.2014, sp. zn. 10Co/240/2013.

⁵² Porovnaj s čl. 15 CSP.

⁵³ Porovnaj s § 191 ods. 1 CSP.

spravodlivosťou. CMP má postavenie *lex specialis* k CSP, čo okrem iného znamená, že podľa derogáčnych pravidiel, sa v prípade ak neexistuje právna úprava ani vo všeobecných ustanoveniach CMP a je to prípustné, primerane aplikuje právna úprava CSP, čo platí aj pre základné princípy.

Za základné princípy CMP, ktoré ešte neboli spomenuté pri výklade o vybraných základných princípoch CSP, a ktoré sú bezprostredne previazané s procesom dokazovania môžeme považovať princíp rovnosti a ochrany slabšieho subjektu, princíp neformálnosti, princíp oficiality a vyšetrovací princíp.

Princíp rovnosti a ochrany slabšieho subjektu je zadefinovaný v čl. 4 CMP. Pri mimosporových konaniach je odôvodnené rešpektovanie ústavného princípu rovnosti účastníkov konania, čo bezprostredne podmieňuje zvýšenú ingerenciu štátu v prípade, kedy v konaní vystupuje subjekt právnych vzťahov s určitým hendikepom. V takýchto prípadoch je súd povinný zabezpečiť týmto osobám účinný prístup k spravodlivosti.

Základný princíp spravodlivosti určuje, že každý má dostať to, čo mu patrí, pričom každému patrí rovnako, ako patrí iným za rovnakých okolností. Odvođené princípy sa vzťahujú práve na okolnosti atribúcie, t.j. na podmienky uplatnenia základného princípu spravodlivosti a rovnosti. Inými slovami určujú, kto má za daných okolností aký nárok a/alebo povinnosť. Nárok pri tom môže mať materiálnu alebo procesnú povahu (Procházka, 2005).

V zmysle zákonnej dikcie predmetného článku, ak je napríklad účastníkom konania osoba so zdravotným postihnutím, zabezpečí súd účinný prístup k spravodlivosti na rovnakom základe s ostatnými účastníkmi konania. Identifikácia znevýhodnených subjektov, resp. slabších subjektov v mimosporových konaniach vychádza z okolností na strane účastníka konania, ktoré majú eventuálnu možnosť ho pri realizovaní procesných úkonov znevýhodňovať (Smyčková, 2017). S poukazom na druhy konaní prejednávané v mimosporovom procesnom režime, bude prítomnosť takýchto subjektov nevyhnutná a značná. Kompenzácia znevýhodnení týchto subjektov sa prejavuje napríklad pri maloletých deťoch osobitosťami výsluchu⁵⁴, informovanosti⁵⁵, v prípadoch konaní o obmedzení spôsobilosti napríklad v práve zvoliť si dôverníka⁵⁶, obligatónym postupom súdu⁵⁷ a pod. Modifikovanie princípu rovnosti cez zabezpečenie účinného prístupu k spravodlivosti nemá za cieľ negovať jeho všeobecný zmysel, neprimeraným spôsobom zasahovať do práva ostatných účastníkov, resp. subjektov s odvodenými procesnými právami a povinnosťami, ale práve naopak, kompenzovať a vyvažovať postavenie tých účastníkov, u ktorých je to dôvodné (Smyčková, 2017).

Princíp oficiality je základným princípom ustanoveným v čl. 4 CMP. Predstavuje výlučný princíp civilného mimosporového konania a v konečnom dôsledku vyjadruje i jeho ťažiskový základ. Verejný záujem, ktorý v mimosporových konaniach vstupuje do popredia, potláča autonómiu vôle subjektov, ak je potrebná ochrana ich práv a právom chránených záujmov. V zmysle princípu oficiality je iniciatíva smerujúca k začatiu konania v podstate rozdelená medzi súd a účastníka konania, kedy v zákonom stanovených prípadoch začne súd konanie *ex offio*, keď sa z úradnej činnosti alebo iného podnetu dozvie o skutočnostiach odôvodňujúcich začatie konania. Princíp oficiality sa uplatní nielen pri začatí konania, ale aj

⁵⁴ Pozri § 38 CMP.

⁵⁵ Pozri § 116 CMP.

⁵⁶ Pozri § 242 CMP.

⁵⁷ Pozri § 243 CMP.

v jeho priebehu, kedy je súd povinný pokračovať v konaní, ak sú účastníci nečinní⁵⁸ alebo v prípade, keď súd konanie nezastaví, pretože považuje za opodstatnené pokračovať v konaní⁵⁹. Súd takisto môže odmietnuť návrh na začatie konania od nelegitimovaného subjektu a súčasne začať konanie z úradnej moci, ak je na to daný dôvod. Taktiež princíp oficiality uplatňovaný pri začatí civilného mimosporového konania vyjadruje prelomenie zásady *iudex ne eat ultra petita partium*, kedy súd v konaniach, ktoré môže začať ex offo, nie je viazaný podaným návrhom.

Vyšetrovací princíp je základným princípom obsiahnutým v čl. 6 CMP. Na základe tohto princípu, nesie v civilných mimosporových konaniach za správnosť zistenia skutkového stavu zodpovednosť aj súd. Vyšetrovací princíp na jednej strane neguje procesnú aktivitu účastníkov konania, na strane druhej aj v civilných mimosporových konaniach majú účastníci zachovanú povinnosť súčinnosti, povinnosť úplne a pravdivo opísať právne relevantné skutočnosti i označiť dôkazy na preukázanie svojich skutkových tvrdení pre vydanie rozhodnutia vo veci samej. Ak účastníci konania neunesú svoje procesné bremená, je súd povinný vykonať aj dôkazy, ktoré účastníci nenavrhlí a prispejú k zisteniu skutočného stavu veci.

Aj v prípade civilných mimosporových konaní, ktoré sú ovládané dispozičným princípom, t.j. v ktorých je súd petitom viazaný, sa v zmysle princípu materiálnej pravdy, pri zisťovaní skutočného stavu veci, uplatní vyšetrovací princíp.

Záver

Prijatím CSP, ako aj ďalších nových procesných kódexov došlo k vyjadreniu a začleneniu základných princípov civilného procesu v rámci predmetných procesných kódexov. Základné princípy predstavujú základné princípy civilného procesu, vyjadrujúce hodnotové nastavenie procesných kódexov. Zároveň sú výkladovým nástrojom napomáhajúcim interpretácii jednotlivých zákonných ustanovení procesného predpisu, predovšetkým vtedy, ak by doslovný výklad neprichádzal do úvahy z dôvodu jeho nedostatočnosti alebo dokonca rozporupnosti so spravodlivosťou.

S poukazom na základné princípy procesných kódexov, ktorých právna úprava bola v predmetnom príspevku analyzovaná je možné tvrdiť, že aktuálna právna úprava priniesla zefektívnenie, z hospodárnenie a zrýchlenie spravodlivosti a ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov procesného konania.

Zoznam bibliografických odkazov

GANDŽALOVÁ, D. 2018. Osobitosti dokazovania v nových civilnoprávných predpisoch so zameraním na správny súdny poriadok. In TUROŠÍK, M. – ŠEVČIKOVÁ, A. *Zborník z III. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie BANSKOBYSSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA na tému „Identifikácia únosnej miery autonómie právnych odvetví a súčasnej potreby ich synergie“*. Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela, 2018. s. 58 –

⁵⁸ Porovnaj s § 31 CMP.

⁵⁹ Porovnaj s § 29 ods. 2 CMP.

70. Dostupné na internete: <https://www.prf.umb.sk/app/cmsSiteAttachment.php?ID=4300> [cit. 2020-11-23]. ISBN 978-80-557-1405-9.
- HORVÁTH, E. – ANDRÁŠIOVÁ, A. 2015. *Civilný sporový poriadok Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015. 844 s. ISBN 978-80-8168-318-3.
- PROCHÁZKA, R. 2005. *Dobrá vôľa, spravodlivý rozum. Hodnoty a princípy v súdnej praxi*. Bratislava : Kaligram, 2005. 264 s. ISBN 80-7149-788-6.
- SMYČKOVÁ, R. – ŠTEVČEK, M. – TOMAŠOVIČ, M. – KOTRECOVÁ, A. a kol. 2017. *Civilný mimosporový poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2017, 1112 s. ISBN 978-80-89603-54-1.
- ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. – BARICOVÁ, J. – MESIARKINOVÁ, S. – BAJÁNKOVÁ, J. -TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2016. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2016, 1540 s. ISBN 978-80-7400-629-6.
- VLČEK, R. 2006. *Dôkazné prostriedky v občianskom súdnom konaní z právneho, sociologického a psychologického pohľadu*. Bratislava : EPOS, 2006, 206 s., ISBN 80-8057-683-1.

VYBRANÉ BEZPEČNOSTNÉ PROBLÉMY VÄZBY V TRESTNOM PRÁVE

SELECTED SECURITY ISSUES OF DETENTION IN CRIMINAL LAW

Lubomír Hreha

ABSTRAKT

Väzba ako zabezpečovací inštitút trestného práva predstavuje azda najväčší zásah do osobnej slobody obvineného avšak svojim charakterom ju musíme chápať ako prostriedok na zaistenie obvineného na účely trestného konania a nie ako prostriedok sankčnej povahy. Fakultatívny charakter väzby vyznačuje skutočnosť, že väzba predstavuje prostriedok ultima ratio, ktorá má nasledovať len vtedy, keď nemožno použiť iné, miernejšie inštitúty trestného práva

KLúčové slová: väzba, zabezpečovací inštitút, Trestný zákon, Trestný poriadok

Úvod

V ostatnom období sme svedkami mnohých zásahov príslušníkov Národnej kriminálnej agentúry voči vysokým štátnym funkcionárom, podnikateľom, prokurátorom, sudcom či advokátom, ktorí sú obvinení z páchania z rôznej trestnej činnosti. Slovenská republika počas svojej histórie takéto manévry ešte nezažila a verejnosť právom požaduje a vyhľadáva čo najviac informácií o predmetných zásahoch pre utvorenie vlastného pohľadu na vec. Pri existencii mnohých informačných, žiaľ aj dezinformačných kanáloch tak môže vznikať ilúzia o vhodnosti alebo nevhodnosti použitých prostriedkov, ktoré zákon orgánom činným v trestnom konaní ponúka. Vzhľadom na skutočnosť, že nepoznáme obsah konkrétnych trestných spisov a pre zachovanie objektivity, nebudeme hodnotiť postup orgánov činných v trestnom konaní. Náš záujem budeme venovať jednému z inštitútov trestného práva, ktorý vyvoláva kontroverzie v súvislosti s jeho častým využívaním v spomínaných kauzách.

Justícia sa s problematikou inštitútu väzby borí už niekoľko rokov. Nejedná sa o nový fenomén, skôr je to spôsobené medializáciou spojenou s obvineniami z trestnej činnosti verejnosti známych osôb a preto sa to môže javiť ako novovzniknutý problém. Aj v minulosti sa vyskytli prípady, že niekto bol vzatý do väzby neprávom a naopak niekto do väzby vzatý nebol, pretože si to dokázal vybaviť. Jedna sa teda o veľmi aktuálnu, no nie novú problematiku, preto si dovoľíme priblížiť a ozrejmiť niektoré vybrané otázky v problematike rozhodovania o väzbe.

1 Dôvody väzby a jej druhy

„Väzba je inštitút trestného práva, ktorý upravuje zákon č. 301/2005 Z. z. (ďalej aj Trestný poriadok alebo TP) a organizačno-technickú úpravu výkonu väzby upravuje zákon č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby. Väzbu možno charakterizovať ako zákonný prostriedok na zaistenie obvineného, ktorému sa dočasne obmedzuje osobná sloboda na účely trestného

konania. Medzinárodná úprava ochrany ľudských práv a slobôd venuje značnú časť problematike väzby. Upravuje ju napríklad čl. 9 a čl. 10 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ďalej čl. 5 ods. 1 písm. c), ods. 3, 4, 5, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Väzba predstavuje azda najvýraznejší zásah do osobnej slobody, avšak treba zdôrazniť, že väzba na rozdiel od trestu odňatia slobody má plniť výlučne zaisťovaciu funkciu a v žiadnom prípade ju nemožno chápať ako sankčné opatrenie.“ (Hreha, Nečas, 2019 s. 120-121)

O vzatí respektíve nevzatí obvineného do väzby rozhoduje na návrh prokurátor súd. Trestný poriadok podľa § 71 hovorí o tom, že obvinený môže byť vzatý do väzby iba za predpokladu, že doteraz zistené skutočnosti svedčia o tom, že skutok, pre ktorý sa začalo trestné stíhanie bol spáchaný, vykazuje znaky trestného činu, existuje dôvodné podozrenie, že trestný čin spáchal obvinený a z jeho konania a ďalších skutočností sa možno obávať, že:

- a) ujde alebo sa bude skrývať, aby sa trestnému stíhaniu prípade trestu vyhol, najmä v prípadoch ak nemožno zistiť totožnosť obvineného, ak nemá stále bydlisko, v ktorom sa zdržiava, alebo ak je hrozíaci trest vysoký (Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, §71 ods. 1 písm. a))
- b) pôsobením na svedkov, znalcov, spoluobvinených alebo iným spôsobom bude mariť objasňovanie tých skutočností, ktoré majú vplyv pre trestné stíhanie (Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, §71 ods. 1 písm. b))
- c) dokoná trestný čin, bude pokračovať v trestnej činnosti, alebo spácha trestný čin, na ktorý sa pripravoval alebo ktorým hrozil (Zákon č. 301/2006 Z. z. Trestný poriadok, §71 ods.1 písm. c)).

1.1 Úteková väzba

V tomto prípade hovoríme o tzv. útekovej väzbe. Pod pojmom „ujde“ vo všeobecnosti rozumieme útek obvineného do zahraničia, pojem „skrýva sa“ označuje vyhýbanie sa trestnému stíhaniu obvineného takým spôsobom, že sa ukrýva na neznámom mieste v rámci SR. Ak hovoríme o nemožnosti zistenia totožnosti obvineného, rozumieme tým nemožnosť hodnoverne overiť totožnosť obvineného, z toho dôvodu, že nemá pri sebe doklad totožnosti, pas, niet vierohodnej osoby, ktorá by totožnosť obvineného potvrdila alebo obvinený o sebe uvádza nepravdivé informácie. Ak obvinený nemá stále bydlisko, rozumieme tým, že obvinený nemá kde bývať prípade sa zdržiava na viacerých miestach, pričom sa jeho zdržiavanie nemusí viazať výhradne na územie SR. (Čentěš, 2006)

Zákon udáva striktné kritéria na vzatia obvineného do väzby avšak dáva širokú možnosť súdu na aplikáciu niektorého z týchto kritérií. Upriamujeme pozornosť na hrozíacu výšku trestu ako dôvodu na vzatie obvineného do väzby. Vplyv hrozíacej výšky trestu je na každého obvineného individuálnym kritériom. Pre niekoho stačí obvinenie z prečinu na to aby vznikla obava, že sa pokúsi o útek, u iného ani hrozíaci trest za obzvlášť závažný zločin s dolnou hranicou trestu 10 rokov trestu odňatia slobody nemusí znamenať dôvodnú obavu, že obvinený sa pokúsi o útek. Samotnú hrozbu vysokého trestu tak podľa nášho názoru nemožno považovať za relevantné kritérium. Náš názor opierame aj o súdu Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4Tost 6/2011 z 11.03.2011, v ktorom predseda senátu NS vyslovil pochybenie sudcu pre prípravné konanie a neuznal väzobné dôvody a konštatoval, že hrozba vysokého trestu

nepostačuje na uplatnenie dôvodu väzby. Z tohto pohľadu tak vzniká priestor na lavírovanie názoru sudcu na vzatie resp. nevzatie obvineného do väzby a absentuje tak právna istota, ako jeden zo základných pilierov práva.

Za obdobné možno považovať rozhodovanie o väzbe v prípadoch, ak sa v minulosti obvinený osvedčil pri spolupráci s orgánmi činnými v trestnom konaní, uplynula dlhá doba od začiatku vyšetrovania a nič nenasvedčovalo tomu, že obvinený sa pokúsil mariť vyšetrovanie akýmkoľvek spôsobom. Inštitút väzby je navyše prostriedkom ultima ratio, keď už neexistuje žiadna možnosť na zabezpečenie obvineného v trestnom konaní. Pred samotným rozhodnutím o vzatí obvineného do väzby má súd prioritne hľadať náhradné či alternatívne spôsoby, ktoré dokážu byť efektívnejšie, účinnejšie a sú v súlade s koncepciou restoratívnej spravodlivosti.

1.2 Kolúzna väzba

Pri dôvodoch väzby podľa §71 ods. 1 písm. b) hovoríme o tzv. kolúznej väzbe. Ide o situáciu, pri ktorej vzniká dôvodná obava na základe zistených skutočností, že obvinený bude mariť vyšetrovanie. Táto obava však musí byť dokázaná reálnou hrozbou takéhoto správania sa obvineného. Ide predovšetkým o zastrašovanie, vydieranie, nátlak, korumpovanie či priame násilie resp. iné formy ovplyvňovania svedkov, znalcov, spoluobvinených a to buď priamo obvineným, alebo nepriamo čiže sprostredkovanou osobou s cieľom, aby nevypovedali pravdivo. Ak zákon hovorí o „inom spôsobe marenia“ má sa tým na mysli najmä: *„falšovanie, pozmeňovanie, ničenie alebo ukryvanie vecných alebo listinných dôkazov. Za marenie v zmysle citovaného ustanovenia však nemožno považovať napríklad nesplnenie príkazu zo strany obvineného podrobiť sa prehliadke tela (§ 155 ods. 1), odmietnutie obvineného podrobiť sa skúške krvi alebo inému obdobnému úkonu (§ 155 ods. 2), ale ani nesplnenie povinnosti vydať vec zo strany obvineného (§ 89 ods. 1). Takéto konanie obvineného možno sankcionovať poriadkovou pokutou alebo napríklad prikročiť k odňatiu veci. Vzatie do väzby v takýchto prípadoch by nebolo zaisťovacím opatrením, ale sankciou.“* (Ivor, 2006, s. 324)

Kolúzna väzba sa istým spôsobom líši od ostatých dôvodov väzby, keďže dôvody, pre ktoré je obvinený vo väzbe zväčša pominú po procesných úkonoch v prípravnom konaní. Možno povedať, že kolúzna väzba má dočasný charakter. (Ivor, 2010)

1.3 Preventívna väzba

Preventívna väzba podľa §71 ods. 1 písm. c), predstavuje ochranu spoločnosti pred obvineným, o ktorom existuje dôvodná obava, že bude pokračovať v trestnej činnosti, dokoná trestný čin, vykoná trestný čin, na ktorý sa pripravoval alebo hrozil. Charakter týchto taxatívne vymenovaných dôvodov pre väzbu nám napovedá, že sa v tomto prípade preventívnej väzby jedná iba o úmyselné trestné činy. Cieľom preventívnej väzby je zabrániť obvinenému uskutočniť škodlivý zámer, ktorý by mohol nastať spôsobom, že bude pokračovať v trestnej činnosti opakovaním rovnakého trestného činu resp. trestného činu tej istej povahy alebo sa pokúsi dokonáť trestný čin alebo spácha trestný čin, na ktorý sa pripravoval, a za ktorého prípravu je trestne stíhaný resp. ktorým hrozil.

2 Trvanie väzby

„Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania je deklarované ako cieľ rekodifikácie Trestného poriadku a jednak ako cieľ trestného konania obsiahnutý v zákonodarstve členských štátov Európskej únie a to najmä z dôvodu pomalého výkonu spravodlivosti, čo je najzávažnejším problémom trestného súdnictva vo väčšine štátov EÚ.“ (Klátik, 2011, s. 173) Požiadavka zrýchlenia a zhospodárenia trestného konania je o to viac dôležitejšia pre konanie o väzbe ako prostriedku ultima ratio . Zhmotnená je ako základná zásada trestného konania v §2 ods. 6 TP. Podľa tohto ustanovenia sú orgány činné v trestnom konaní (ďalej aj OČTK) povinné vybavovať väzobné veci prednostne a rýchlo.(Trestný poriadok, §2)

V právnom štáte je neprípustné, aby väzobne stíhaná osoba, proti ktorej bolo vznesené obvinenie a bez ohľadu na to či v budúcnosti bude uznaná za vinnú alebo nevinnú, existovala v právnej neistote bez stanovenia trvania určitých časových limitov väzby. Podľa súčasnej právnej úpravy môže väzba v základnej alebo predĺženej lehote v prípravnom konaní alebo v konaní pred súdom trvať len na nevyhnutne potrebný čas. Základná lehota väzby je v prípravnom konaní sedem mesiacov.

„Celková lehota väzby v prípravnom konaní spolu s väzbou v konaní pred súdom nesmie presiahnuť

- a) dvanásť mesiacov, ak je vedené trestné stíhanie pre prečin,*
- b) tridsaťšesť mesiacov, ak je vedené trestné stíhanie pre zločin,*
- c) štyridsaťosem mesiacov, ak je vedené trestné stíhanie pre obzvlášť závažný zločin.“* (Trestný poriadok §76 ods. 6)

Aktuálna úprava Trestného poriadku umožňuje pre obzvlášť závažný zločin s trestnou sadzbou 25 rokov odňatia slobody alebo na doživotie, alebo pre trestné činy terorizmu v prípade ak pre obtiažnosť alebo pre iné závažné dôvody nebolo možné skončiť trestné stíhanie do uplynutia 48 mesiacov a hrozí, že prepustením môže byť konanie zmarené alebo podstatným spôsobom sťažené, rozhodnúť súdu o predĺžení väzby na nevyhnutnú dobu a to aj opakovane. Celková lehota väzby však v tomto prípade nesmie presiahnuť 5 rokov. (Trestný poriadok §76a)

Ustanovenie diferencuje dĺžku väzby z hľadiska závažnosti trestného činu s predpokladom čím závažnejší a zložitejší trestný čin, tým je poskytnutý väčší časový priestor na jeho objasnenie.

Z maximálnych lehôt väzby v prípravnom konaní a konaní pred súdom sú však zákonom upravené aj ich trvanie počas prípravného konania. Na prípravné konanie tak podľa Trestného poriadku pripadá najviac:

- a) sedem mesiacov väzby v prípade stíhania za prečin
- b) devätnásť mesiacov väzby v prípade stíhania za zločin
- c) dvadsaťpäť mesiacov väzby v prípade stíhania za obzvlášť závažný zločin (Trestný poriadok §76)

Taxatívne pristupuje zákon aj v prípade obligatórných dôvodoch prepustenia obvineného z väzby na slobody. OČTK, sudca pre prípravne konanie a súd majú povinnosť počas celého trestného stíhania skúmať, či dôvody väzby stále trvajú, prípadne či nedošlo k zmenám. Za takého obligatórne dôvody prepustenia z väzby sa považuje:

- ak u obvineného pominuli dôvody väzobné,
- ak pominul dôvod na ďalšie trvanie väzby,
- ak uplynula celková doba trvania väzby.

Ak by sa počas skúmania dôvodnosti väzby zistilo, že dôvody väzby pominuli, obvinený musí byť okamžite prepustený na slobodu. Významným právom obvineného je podanie žiadosti o prepustenie z väzby. Toto právo patrí výlučne obvinenému resp. splnomocnenému obhajcovi. O podanej žiadosti rozhoduje ihneď prokurátor, v prípade ak by nevyhovelo rozhoduje sudca pre prípravné konanie. Aj je žiadosť zamietnutá, obvinený môže podať novú žiadosť z tých istých dôvodov až po uplynutí 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti zamietnutia predchádzajúcej žiadosti. (Ivor, 2010)

3 Nahradenie väzby

Vzhľadom na charakter väzby, ktorá predstavuje najtvrdší zásah do osobnej slobody a môže byť použitá výhradne ako krajný prostriedok, moderná právna veda hľadala spôsoby ako sa efektívne vysporiadať jednak s tvrdým zásahom do osobnej slobody obvineného, rešpektujúc pritom zásadu prezumpcie neviny a jeho ústavných práv a na druhej strane, zabezpečenie obvineného na účely trestného stíhania, ktoré by umožňovali v každej veci individuálny prístup. Prepustenie obvineného z väzby alebo jeho ponechanie na slobode nahradením väzby prostriedkom prípustným podľa vnútroštátneho práva, ktorý je miernejší ako obmedzenie osobnej slobody (§ 80 a 81 TP) a ktorý je zároveň spôsobilý zabezpečiť účel väzby, je možnosťou, ale nie právom obvinenej osoby, ktorej sloboda je alebo má byť obmedzená.

V každom prípade možnosti nahradenia väzobného stíha sa súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravne konanie musí stotožniť s tým, že konkrétny spôsob nahradenia väzby je vzhľadom na povahu prípadu a osobnosť obvineného dostatočný. Každý zo spôsobov nahradenia väzby umožňuje nahradenie väzby, avšak treba brať na zreteľ fakt, že pri rozhodovaní o spôsobe nahradenia väzby musí existovať samotný dôvod väzobného stíhania. Nie je prípustné, ak by súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie rozhodoval o spôsobe nahradenia väzby, pričom by sa nezaoberal otázkou samotnej väzby.

Trestný poriadok v §80 a §81 upravuje nasledovné prostriedky nahradenia väzby:

Záruka záujmového združenia občanov, alebo dôveryhodnou osobou

Zárukou záujmového združenia občanov prípade zárukou dôveryhodnej osoby zákon umožňuje, aby bola väzba nahradená miernejším opatrením, ktoré rovnako zabezpečí účel trestného stíhania bez nutnosti uvaliť na obvineného väzbu. Záujmové združenie alebo dôveryhodná osoba preberá zodpovednosť za správanie obvineného. V prípade, ak by obvinený svojim správaním či konaním narušil svoju dôveryhodnosť, ušiel do zahraničia, skrýval sa a pod., môže byť vzatý do väzby; zaujímavosťou však je, že združenie alebo osoba, ktorá sa za obvineného zaručila nebudú žiadnym spôsobom sankcionované, ale do budúca stratí svoj status dôveryhodnosti. Za záujmové združenia môžeme považovať občianske združenia, spolky, kluby, pracovné kolektívy, rôzne mimovládne organizácie, odborové organizácie, štátom uznané cirkvi a náboženské spoločenstvá a pod., ktoré dokážu pozitívne vplyvať na

osobnosť obvineného. Politické strany a hnutia sa za záujmové združenie občanov nepovažujú. Dôveryhodná osoba by mala spĺňať predpoklady a užívať v spoločnosti určitú vážnosť, malo by ísť o osobu s čistým registrom trestov a ktorá nebola ani len trestne stíhaná a rovnako by mala mať podstatný vplyv na osobu obvineného.

Písomný sľub obvineného

Písomný sľub obvineného prakticky môže súd prijať ako náhradu za väzbu za akýkoľvek skutok, za ktorý je obvinený trestne stíhaný, musí však vždy zohľadniť okolnosti skutku a osobu páchatel'a a dospieť k názoru, že písomný sľub je postačujúci. Súd v prípade prijatia písomného sľubu môže obvinenému uložiť povinnosť napr. v podobe zákazu činnosti. Podobne reagoval aj Najvyšší súd SR, ktorý uznesením pod sp. zn. 2 Tost 19/2014 vo veci obvinenej D. F. pre zločin prijímania úplatku rozhodol tak, že prijal písomný sľub obvinenej a ponechal ju na slobode a zároveň, na posilnenie účelu, ktorý by bolo možné vykonať len väzbou, jej určil zákaz činnosti, pri ktorej došlo k spáchaniu trestného činu.

Dohľad probačného a mediačného úradníka

Dohľadom probačného a mediačného úradníka je umožnená náhrada väzby v prípade ak príslušný orgán dospeje k presvedčeniu, že vzhľadom na povahu veci a osobu obvineného postačuje takýto dohľad. Obvinený je viazaný podmienkami, ktoré sú mu uložené, najmä pravidelným návštevami probačného a mediačného úradníka, zákazom vycestovať či vzdaľovať sa z miesta pobytu, môže mu byť obmedzený styk s určenými osobami, zákaz navštevovania určitých miest a pod. Podmienky výkonu dohľadu upravuje zákon č. 550/2003 Z. z. o probačných a mediačných úradníkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Peňažná záruka

Zaujímavým prostriedkom prebraným z angloamerického právneho systému je zloženie peňažnej záruky, mnohokrát nazývané aj kaucia. Je to jedna z možností nahradenia väzby v prípade ak súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravne konanie rozhodne o jej prijatí. Orgán oprávnený rozhodovať o peňažnej záruke, v prípade ak ju prijme, rozhodne o jej výške tak, že vezme do úvahy osobnosť a majetkové pomery obvineného prípadne inej osoby, ktorá sa so súhlasom obvineného za neho zaručí. Aj v tomto prípade môže súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravne konanie uložiť aj určité povinnosti resp. obmedzenia ustanovené v § 81 TP. V prípade ak by obvinený porušil niektorú zo svojich povinností alebo by svojim konaním naplnil dikciu § 81 ods. 3, prokurátor navrhne a súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravne konanie rozhodne, že peňažná záruka pripadá štátu.

Záver

Trestné právo sa aj pre slabé právne vedomie spoločnosti stáva nástrojom uspokojovania jej nálad, bez ohľadu na to, či existuje iné riešenie. V mnohých prípadoch sa občania mylne domnievajú, že v prípade pocitu krivdy im pomôže jedine trestné oznámenie

a dúfajú, že ten, ktorý im skrivodlivosť spôsobil bude väzobne stíhaný a následne aj odsúdený na trest odňatia slobody. Bolo by zaujímavé poznať odpoveď na otázku, s čím si ľudia spoja pojem právo ako prvé. Je zložité nájsť a vybrať čo je horšie, keď trestné právo zlyháva pre jeho neúčinnosť? Alebo je horšie keď sa stáva perzekučným nástrojom silnejšieho? Ani jedna z možností nie je prijateľná a preto je dôležité nájsť tú správnu rovnováhu. Tá sa dá docieľiť jedine rešpektovaním zásad a princípov trestného práva. Väzba ako jeden z najprísnejších inštitútov trestného práva musí byť jednoznačne veľmi citlivo vnímaná a aplikovaná iba v prípadoch, v ktorých by ani alternatívne spôsoby nahradenia väzby nedokázali zabezpečiť účel trestného konania – vykonanie spravodlivosti podľa platného práva.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestný poriadok s komentárom*. Žilina: Eurokódex, 2006. ISBN 80-88931-48-7

HREHA, L. NEČAS, P. 2019. Inštitút väzby ako ultima ratio. In *Zborník zo IV. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva (online)*. 2019. Dostupné na internete: <https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/iv-banskobystricke-zamocke-dni-prava/>

IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť I.* Bratislava: IURA EDITION, 2006. ISBN 80-8078-099-4

IVOR, J., a kol.: *Trestné právo procesné*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010. ISBN 978-80-8078-309-9

KLÁTIK, J.: Stále aktuálna požiadavka zrýchlenia a zhospodárenia trestného konania. In: *Zborník príspevkov z konferencie Rekodifikovaný Trestný zákon a Trestný poriadok - analýza poznatkov z teórie a praxe*. Bratislava: Eurokódex, 2011. ISBN 978-80-89447-57-2

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

ALTERNATÍVNE TRESTY A OPATRENIA V ŠTÁTOCH ZÁPADNEJ EURÓPY A V USA

THE ALTERNATIVE PENALTIES AND MEASURES IN THE WESTERN EUROPE AND IN USA

JUDr. Ing. Michaela Ševčíková

ABSTRAKT

Počet alternatívnych trestov je veľký a aj v budúcnosti možno očakávať, že sa bude zväčšovať. V mnohých štátoch boli tieto tresty zavádzané bez požadovanej teoretickej prípravy, neboli vytvorené dostatočné personálne a materiálne podmienky na ich realizáciu. V dôsledku toho sa formou pokusov a omylov skúšali ich rôzne druhy, čo prinieslo striedavé výsledky. Niektoré správy Rady Európy konštatujú, že od roku 1976, kedy bola vydaná rezolúcia R (76) 10 „K alternatívnym opatreniam k uväzneniu“, bolo v jednotlivých trestných systémoch zavedených viac ako 20 alternatívnych trestov. Pri bližšom posúdení ich podstaty a aplikácie ale dospejeme k menej uspokojivým záverom. Podstatná je predovšetkým skutočnosť, že časť týchto alternatív nepredstavuje ani tak náhradu za krátkodobý trest odňatia slobody, ako skôr alternatívu výkonu krátkodobého trestu odňatia slobody, ktorý už bol uložený. Napríklad periodická detencia, čiastočná detencia, víkendové väzenie, podmienený odklad zvyšku trestu odňatia slobody spravidla vo väčšine krajín predstavujú spôsob výkonu trestu odňatia slobody a nepredstavujú teda skutočnú alternatívu k uväzneniu.

Kľúčové slová: alternatívny trest, odňatie slobody, detencia, sankcia

Úvod

Problematikou trestu odňatia slobody a alternatívnych trestov sa zaoberali mnohé medzinárodné organizácie, najmä OSN a Rada Európy. V rámci ich činnosti sa konali rôzne konferencie, ktoré sa zaoberali možnosťami alternácie trestu odňatia slobody. Bolo prijatých množstvo rezolúcií a odporúčaní, v ktorých sa členským štátom doporučuje zaviesť do právnych poriadkov inštitút alternatívnych sankcií.

1 Alternatívne sankcie v medzinárodnom meradle

Problematikou trestu odňatia slobody a alternatívnych trestov sa zaoberali mnohé medzinárodné organizácie, najmä OSN a Rada Európy. V rámci ich činnosti sa konali rôzne konferencie, ktoré sa zaoberali možnosťami alternácie trestu odňatia slobody. Bolo prijatých množstvo rezolúcií a odporúčaní, v ktorých sa členským štátom doporučuje zaviesť do právnych poriadkov inštitút alternatívnych sankcií.

Napríklad v roku 1985 na siedmom kongrese OSN o prevencii kriminality a zaobchádzaní s páchatel'mi v Miláne bola prijatá rezolúcia o znížení počtu väzňov, o alternatívnych trestoch a o spoločenskej integrácii páchatel'ov. Podľa tejto rezolúcie je

alternatíva voľba trestu nespojeného s odňatím slobody, ukladaného páchatel'ovi, ktorý by inak bol odsúdený k trestu odňatia slobody. Neprichádza do úvahy voči tomu, kto by inak bol zbavený viny. Aby sa sankcia stala skutočnou alternatívou k trestu odňatia slobody, nemôže zahŕňať žiadnu stratu slobody. Inak by išlo len o vylepšenie trestu odňatia slobody a o jeho humánnejší výkon. Dĺžka trvania alternatívnej sankcie musí byť úmerná trestnému činu a dĺžke trestu odňatia slobody, ktorý by inak bol za trestný čin uložený. U odsúdeného musia byť reálne predpoklady, že vyhovie stanoveným podmienkam. Aj v rámci ôsmeho kongresu OSN v Havane bolo prijatých v tejto oblasti niekoľko rezolúcií, tzv. Tokijské pravidlá, ktoré vymedzujú a definujú rôzne opatrenia bez odňatia slobody a ich aplikáciu.

Podľa materiálov Rady Európy patria medzi najznámejšie alternatívne tresty:

- zabezpečovacia detencia
- čiastočná detencia
- víkendová detencia
- domáce väzenie
- liečebná starostlivosť
- špeciálne liečenie
- peňažný trest
- denná pokuta
- kompenzačné opatrenia
- sankcie obmedzujúce alebo zbavujúce určitých práv
- morálne sankcie
- dohľad
- probácia
- odročenie, odloženie dohľadu
- všeobecne prospešné práce
- podmienený rozsudok
- odklad
- záruka, záväzok
- oslobodenie od trestu
- oslobodenie od obžaloby

2 Konkrétne alternatívne tresty a ich charakteristiky

Inštitút zabezpečovacej detencie je koncipovaný ako určitá analógia ústavného ochranného liečenia s tým, že je určený pre zvláštnu kategóriu páchatel'ov. Zjednodušene povedané, zabezpečovacia detencia je určená predovšetkým pre páchatel'ov závažnej úmyselnej trestnej činnosti, ktorí dokazujú, že nemajú záujem podrobiť sa liečbe svojej psychickej poruchy, napriek tomu, že bez tohto kroku je ich ďalší pobyt na slobode nebezpečný.⁶⁰

Čiastočná detencia znamená, že odsúdenému je umožnené vzdelávať sa, liečiť sa alebo pracovať mimo ústavov na výkon trestu odňatia slobody. Mnohokrát je táto možnosť

⁶⁰ Král, V.: K institutu zabezpečovacie detence v návrhu nového trestného zákona. In.: Trestněprávní revue 2004, č. 12, s. 53

podmienená dĺžkou uloženého trestu. Uplatňuje sa vo Francúzsku, Belgicku, Švajčiarsku, Nemecku aj Taliansku.

Stretávame sa aj s víkendovou detenciou, kde odsúdený vykonáva trest len počas víkendu alebo osobného voľna. Používa sa najmä pri mladistvých páchatel'och.

Domáce väzenie je ukladané páchatel'om, ktorých je treba bezprostredne postihnúť obmedzením osobnej slobody, ale vzhľadom na povahu a závažnosť trestného činu, osobu páchatel'a jeho osobné vlastnosti, rodinné pomery i možnosť jeho resocializácie, postačuje menšia intenzita obmedzenia osobnej slobody. Jeho podstata spočíva v povinnosti odsúdeného zdržiavať sa v stanovenú dobu na určenom mieste. Kontrolu nad výkonom tohto trestu vykonávajú probační a mediační úradníci a je tiež možné využiť i technické prostriedky. Väčšina amerických programov na výkon trestu domáceho väzenia, najmä v prípade mladistvých páchatel'ov, využíva poloprofesionálnych sociálnych pracovníkov, namiesto profesionálnych probačných úradníkov, ktorých úlohou je pomáhať odsúdenému a zároveň zabezpečovať dozor nad výkonom tohto trestu.⁶¹ V krajinách ako je Švédsko, Španielsko, ale i vo väčšine štátoch USA sa kontrola vykonáva prostredníctvom elektronických monitorovacích zariadení. Trest domáceho väzenia je zakotvený napr. v trestných zákonoch Španielska, Švédska, Talianska i v USA. Ukladá sa najmä tehotným ženám, postihnutým osobám alebo osobám vysokého veku.

Medzi ďalšie alternatívne tresty patrí špeciálne liečenie. Spočíva v tom, že páchatelia trestných činov súvisiacich s drogami môžu byť umiestnení v protidrogových, prípadne protialkoholických zariadeniach. V niektorých prípadoch špeciálne liečenie súd nariaďuje. Je dôležité skúmať, či odsúdený má naozaj záujem o liečenie a či je vhodné mu ho poskytnúť. Stretávame sa s nimi napríklad v Portugalsku, Francúzsku, Luxembursku, Veľkej Británii, Škótsku, Írsku, Dánsku, a pod.

Peňažný trest patrí medzi najstaršie druhy trestov a pôvodne sa ukladal v prospech poškodeného. Často sa ukladal aj za závažnejšie trestné činy, hlavne majetným páchatel'om. V súčasnosti je zakotvený vo všetkých pokrokových trestných zákonoch a prevažne je konštruovaný ako trest samostatný, resp. hlavný. Niektoré trestné kódexy obsahujú aj formulácie so sociálnym akcentom, v ktorých sa výslovne uvádza, že peňažný trest nesmie priviesť páchatel'a do situácie, v ktorej by nemohol plniť svoju vyživovaciu povinnosť.

Podobne ako iné tresty, aj peňažný trest má svoje negatívne stránky. Okrem toho, že nepostihuje len odsúdeného, jeho ďalším problémom je vymožitelnosť. V prípade jeho uloženia bez náležitého zohľadnenia majetkových pomerov páchatel'a, sa často objavuje neuhradenie uloženého trestu. V takých prípadoch nastupuje zložitý, administratívne náročné vykonávacie konanie, ktoré nie vždy vedie k úspešnému výsledku, čím sa znižuje aj účinnosť tohto trestu. Pre prípad neuhradenia peňažného trestu sa vo väčšine právnych úprav predpokladá náhradný trest, najmä trest odňatia slobody a v poslednom období trest všeobecne prospešných prác. Z uvedeného vyplýva, že vykonateľnosť a tým aj účinnosť peňažného trestu je podmienená správnym zohľadnením majetkových pomerov odsúdeného. Pokiaľ disponuje dostatočným majetkom, je trest vykonateľný bez väčších ťažkostí. V opačnom prípade sa pristupuje spravidla k náhradnému trestu. Vzhľadom na to, že k nezaplateniu peňažného trestu

⁶¹ Ball, R., Huff, C., and Lilly, J.: House arrest and correctional policy: Doing time at home. Beverly Hills, CA: Sage Publication, 1988, s. 135

dochádza väčšinou u nemajetných osôb, všeobecne sa ustálil názor, že peňažný trest sa u tejto skupiny páchatel'ov v podstate rovná trestu odňatia slobody. Preto nedostatočné zohľadnenie majetkových pomerov páchatel'a pri ukladaní peňažného trestu môže viesť až k nerovnosti pred zákonom.

V krajinách východného bloku bol peňažný trest zaznávaný. Naproti tomu v štátoch s pluralitnou demokraciou si udržiaval svoj význam. Napríklad v Nemecku je peňažný trest preferovanou sankciou a ukladá sa až 85 % odsúdeným.⁶²

Vo viacerých krajinách sa používa aj modifikácia peňažného trestu v podobe denných pokút. Tento trest sa presadil najmä v severských štátoch. Postupne bol zaradený do trestného zákona Fínska, Švédska, Dánska, neskôr Nemecka, Rakúska a Maďarska.

Ukladanie peňažného trestu sa spôsobom stanoveným v zákone rozdelí do dvoch fáz. V prvej fáze súd stanoví počet dní len s prihliadnutím na závažnosť činu a nebezpečnosť páchatel'a, bez ohľadu na jeho majetkové pomery. V druhej fáze rozhodovania súdu sú majetkové pomery páchatel'a základom pre stanovenie výšky denných pokút. Násobok výšky denných pokút a počtu uložených denných sadziieb potom tvorí uloženú čiastku peňažného trestu. Výhody tohto trestu spočívajú najmä v tom, že:

- objektívnejšie zohľadňuje majetkové pomery odsúdeného,
- prispieva k spravodlivosti a presvedčivosti rozhodnutia, k možnosti väčšej individualizácie a k zvýšeniu účinnosti sankcie,
- pri správnom ukladaní denných pokút sa znižuje počet nevykonaných peňažných trestov, a preto len v málo prípadoch prichádza do úvahy náhradný trest vo forme trestu odňatia slobody alebo trestu všeobecne prospešnej práce.⁶³

Premena peňažného trestu na náhradný trest je administratívne nenáročná. Stanovený počet dní denných pokút sa nahradzuje počtom dní trestu odňatia slobody, prípadne trestu všeobecne prospešnej práce.

Kompenzačné opatrenia spočívajú v odškodnení obeti trestného činu. Môžu mať formu finančného vyrovnania, alebo vyrovnania v podobe služby. Používajú sa vo Veľkej Británii, Nórsku a Nemecku.

Medzi tresty obmedzujúce alebo zbavujúce určitých práv patrí najmä zákaz riadenie motorového vozidla, zákaz držania strelnej zbrane, zákaz výkonu povolania, odňatie povolenia k lovu alebo zákaz získania nového povolenia. Je však potrebné poznamenať, že vplyv týchto alternatívnych sankcií na pokles počtu väzenskej populácie je zatiaľ nepatrný. Uplatňujú sa napríklad v Belgicku, Nemecku, Holandsku, Nórsku, Švajčiarsku, Dánsku a Francúzsku.

V niektorých krajinách Európy sa ukladajú morálne sankcie pri krátkodobých trestoch odňatia slobody, prevažne u mladistvých. Používajú sa napríklad vo forme osobného ospravedlnenia poškodenému, náhrady škody, prípadne poskytnutia príspevku na charitu. Využívajú sa v Portugalsku, Nemecku a Holandsku.

Dohľad je forma trestu, ktorá sa ukladá vo väčšej miere mladistvým páchatel'om. Zahŕňa povinnosť odsúdeného denne sa dostaviť v stanovenú dobu do príslušného zariadenia, ktoré dohľad vykonáva. Príslušný dohliadajúci pracovník poskytuje pomoc mladému odsúdenému i jeho rodičom. Používa sa najmä vo Veľkej Británii.

⁶² Benčík, M.: Rekodifikácia a peňažný trest. In.: Justičná revue, 1994, č.1, s. 51

⁶³ Tamtiež s. 52

Probácia je formou dohľadu nad odsúdeným. Pochádza z anglosaského práva. V užšom zmysle sa probáciou rozumie alternatívna trestná sankcia umožňujúca podmienený odklad trestu na skúšobnú (probačnú) dobu, pri súčasnom stanovení určitých povinností a podrobení odsúdeného bezprostrednému dohľadu probačného pracovníka. V širšom zmysle predstavuje komplex výchovných opatrení, pomoci a služieb, zaisťovaných a organizovaných špecializovanou probačnou službou.⁶⁴ Avšak nie je správne chápať probáciu len ako podmienené odsúdenie s dohľadom probačného pracovníka, pretože je tým zvýraznená len jedna stránka tohto inštitútu.⁶⁵

Probácia sa v štátoch západnej Európy ukladá v menej závažných, alebo v stredne závažných prípadoch. Dôležitá je osobnosť páchatel'a, jeho chovanie a prognózy budúceho chovania. O uložení probácie rozhoduje súd, ktorý zároveň môže uložiť určité povinnosti. Počas výkonu probácie je možné podrobiť páchatel'a odvykaciemu liečeniu, psychiatrickému alebo inému vyšetreniu, umiestniť ho vo zvláštnom zariadení, prípadne je možné kombinovať probáciu s peňažným trestom alebo s krátkodobým odňatím slobody. Dĺžka probačnej doby je v rôzna a zvyčajne sa pohybuje v rozmedzí od 6 mesiacov do 5 rokov. Probačný dohľad zabezpečujú špecializovaní probační úradníci. Celá probačná služba prekračuje rámec trestného práva a zasahuje aj do iných humanitných vied. Probácia sa uplatňuje vo Švédsku, Francúzsku, Nemecku, Rakúsku, Írsku, Dánsku, Belgicku, Luxembursku a pod.

Všeobecne prospešné práce spočívajú v tom, že odsúdený odpracuje vo svojom voľnom čase stanovený počet hodín neplatenej práce, najčastejšie v období jedného roka. Počet hodín je stanovený rôzne, vo väčšine prípadov je od 50 do 400 hodín. Neplatená práca sa vykonáva v prospech mimovládnych organizácií, charity alebo samosprávy. V niektorých prípadoch sa môže vykonať aj v prospech orgánov priamo spojených so štátom. Väčšinou ide o práce tohto typu:

- čistiace práce, akými sú práce pri údržbe parkov, športových a detských ihrísk, cintorínov, a iných verejných priestranstiev, posyp chodníkov v zimnom období, odstraňovanie grafitov, či iné podobné práce,
- stavebné a iné odborné práce, napríklad budovanie chodníkov a ich údržba, elektrotechnické a inštalátorske práce, maliarske, klampiarske, stolárske, kamenárske a iné práce podobného druhu,
- pomocné práce, napríklad výsadba stromov, zelene, príprava detských letných táborov, nátery lavičiek, zábradlia, odpadkových košov, zber ovocia a zeleniny a podobne,
- kancelárske a obdobné práce ako napríklad vytváranie internetových stránok, počítačových programov, jazykové preklady, výučba krúžkov pre deti a mládež, drobné administratívne práce.

V niektorých štátoch je výkon tohto trestu do detailu prepracovaný a jeho bežnou náplňou je práca s postihnutými deťmi, pomoc starším osobám, pomoc v nemocniciach, sociálnych ústavoch, zariadeniach Červeného kríža, v cirkevných organizáciách a v rôznych spolkoch, napríklad na ochranu zvierat. Jediným obmedzením je, že práce nemožno vykonávať v súkromných zariadeniach a podnikoch, ktoré sú zamerané na dosiahnutie zisku.

Výkon všeobecne prospešných prác zabezpečuje hlavne probačná služba.

⁶⁴ Suchý, O.: Probace, postavení a úloha probačních úředníků v mezinárodním srovnání. In.: Právní rozhledy, 1995, č.7, s. 27

⁶⁵ Púry, F., Šámal, P.: Nad jedním rozhodnutím o probaci. In.: Právní rozhledy, 1997, č. 6, s. 309

Predpokladom úspešnej spolupráce medzi probačným úradníkom a páchatel'om je súhlas páchatel'a, že bude uložené práce vykonávať. Tento súhlas sa vyžaduje vo všetkých európskych štátoch, v ktorých je tento trest uplatňovaný. Je niekoľko dôvodov, pre ktoré je súhlas páchatel'a s uložením všeobecne prospešných prác vyžadovaný. Prvý dôvod spočíva v obave, aby sa použitie týchto prác nedostalo do konfliktu so zákazom nútenej práce. Napríklad v Nemecku je dobrovoľnosť všeobecne prospešných prác zdôrazňovaná už ich označením slobodné práce. Druhý dôvod pre súhlas páchatel'a súvisí s výchovným účelom trestu. Súhlas, ktorý je spočiatku len formálny, by mal pod vhodným vedením probačného pracovníka vyústiť ku vnútornej akceptácii viny a nasledujúceho trestu. Tretí dôvod vyplýva z požiadavky rešpektovania citel'nosti trestu. Trest všeobecne prospešnej práce sa väčšinou vykonáva na očiach verejnosti. Z tohto dôvodu by mohol byť zo strany niektorých páchatel'ov považovaný za trest príliš citel'ný, ktorý svojou úmernosťou nezodpovedá spáchanému trestnému činu.

V trestných kódexoch sa používajú najmä tieto zákonné úpravy trestu všeobecne prospešných prác:

- všeobecne prospešné práce ako alternatíva k trestu odňatia slobody
- všeobecne prospešné práce ako alternatíva náhradného trestu odňatia slobody za nedobytný peňažný trest
- všeobecne prospešné práce ako povinnosť uložená súdom pri podmienenom zastavení trestného stíhania alebo pri podmienenom odsúdení.

V súčasnosti sú všeobecne prospešné práce tretím najpoužívanejším alternatívnym trestom, hneď za peňažným trestom a podmieneným trestom. Najviac sú rozšírené vo Veľkej Británii, kde je ročne tento trest uložený približne 39 000 páchatel'om, vo Francúzsku približne 13 000 páchatel'om a v Holandsku 10 000 dospelým páchatel'om.⁶⁶ Trest všeobecne prospešných prác patrí medzi tresty, ktoré výrazne prispievajú ku znižovaniu počtu ukladaných krátkodobých trestov odňatia slobody. Uplatňujú sa najmä v Dánsku, Veľkej Británii, Nórsku, Holandsku, Francúzsku, Portugalsku, Švédsku a v ďalších štátoch. V niektorých ďalších štátoch sa využívajú aj ako náhradný trest ku nezaplatenému peňažnému trestu.

V súvislosti s trestom všeobecne prospešných prác bývajú často vyslovované pochybnosti, či prácu možno považovať za trest, keďže právo pracovať sa všeobecne považuje za významnú časť sociálnych práv. Proti tomu možno uplatniť námietku, že práce síce tvoria obsahovú náplň tohto trestu, avšak ujmou je tu najmä zásah do voľného času páchatel'a a skutočnosť, že za vykonanú prácu nedostane odmenu. Sama práca je významný výchovný prvok. Je príležitosťou k tomu, aby páchatel', ktorý by inak bol iba pasívnym vykonávateľom príkazu či zákazu, sa aktívne pričínil o svoju výchovu. Má slúžiť k tomu, aby bola podporená páchatel'ova sebadôvera a sociálna zodpovednosť. Má priniesť páchatel'ovi morálny úžitok, má slúžiť k jeho začleneniu do spoločnosti a prispieť k jeho pracovnej adaptácii. Významným rysom všeobecne prospešnej práce je fakt, že vyžaduje od odsúdeného, aby dal svoj čas a svoje schopnosti k dispozícii spoločnosti, ktorej platné právo porušil.⁶⁷

Podmienený rozsudok prichádza do úvahy vtedy, keď uložený trest odňatia slobody

⁶⁶ Van Kalmthout, A.M.: Realizace alternativních trestů, některé zkušenosti západoeurópských zemí. In.: Právní rozhledy, 1997, č. 12, s. 623

⁶⁷ Vanduchová, M.: K novému trestu obecně prospěšných prací. In.: Právní praxe, 1996, č. 7, s. 397

nepresahuje 2 roky. Spočíva v tom, že súd vynesie odsudzujúci rozsudok a uloží trest odňatia slobody, ktorého výkon podmienene odloží. Odsúdený musí počas skúšobnej doby splniť stanovené podmienky. Porušenie uložených podmienok alebo opätovné spáchanie trestného činu môže mať za následok uloženie trestu odňatia slobody. Ak má súd pochybnosti o dodržaní podmienok, môže rozsudok odložiť na neskorší termín a v tomto období nariadiť dohľad. Tento druh alternácie sa používa v Nemecku, Luxembursku, Rakúsku, Švédsku, Švajčiarsku, Taliansku, Španielsku atď.

V súčasnosti je veľmi aktuálnym alternatívnym trestom elektronické monitorovanie. Je jedným zo spôsobov výkonu trestu na slobode. Používa sa najmä na dohľad osoby podmienene prepustenej z výkonu trestu, na kontrolu domáceho väzenia alebo na kontrolu užívania drog. Uplatňuje sa napríklad vo Švédsku a Španielsku a taktiež v štátoch USA. Vo Švédsku môže odsúdený, ktorému bol uložený trest odňatia slobody neprevyšujúci tri mesiace, požiadať o domáce väzenie s elektronickým monitorovaním. Elektronické monitorovanie spočíva v tom, že odsúdený nosí okolo členka elektronický náramok, ktorý prenáša signály do počítača. V počítači je naprogramovaný časový harmonogram, ktorý bol zostavený na konkrétneho odsúdeného. Ak odsúdený poruší stanovený časový harmonogram, oznámi to alarm probačnému úradu, v ktorom je zabezpečená nepretržitá pohotovosť. Počas doby elektronického monitorovania nemôže osoba podliehajúca monitorovaniu požívať alkohol ani drogy. Elektronické monitorovanie zabezpečuje znižovanie finančných nákladov i počtu pracovníkov vykonávajúcich dohľad a zároveň prináša pozitíva i pre odsúdeného. Najmä v prípade mladistvých páchatel'ov, ktorým umožňuje navštevovať školu zatiaľ čo dohľad nad nimi je zachovaný. To, že páchatel' ostáva v známom domácom prostredí a je v úzkom kontakte s členmi rodiny má priaznivý vplyv na jeho nápravu.⁶⁸

Záver

Alternatívne tresty sú v prvej fáze svojho vývoja a nedosahujú pôvodné prehnané očakávania, ktoré boli na ne kladené. Naďalej ale vytvárajú predpoklady k tomu, aby sa stali najlepším prostriedkom na vyplnenie medzier v systéme trestov jednotlivých štátov. Preto práve zistením rôznorodosti ukladaných trestov a ich výkonu možno aj v trestnom systéme Slovenskej republiky aplikovať tie formy, ktoré prinášajú najvyššiu úspešnosť a želaný efekt bez toho, aby dochádzalo k neželanej početnosti zmien a s tým súvisiacej nedôvery k ukladaniu trestov ako takých.

Zoznam bibliografických odkazov

AUSTIN, J., JOHNSON, K.D., and WEITZER, R.: Alternatives to the secure detention and confinement of juvenile offenders. In.: Juvenile justice bulletin, 2005, č. 9

Dostupný

na

<https://pdfs.semanticscholar.org/08a0/a439d16879f2be15ee0ed04201b7a58f2cd4.pdf>

⁶⁸ Austin, J., Johnson, K.D., and Weitzer, R.: Alternatives to the secure detention and confinement of juvenile offenders. In.: Juvenile justice bulletin, 2005, č. 9, s. 13

BALL, R., HUFF, C., and LILLY, J.: House arrest and correctional policy: Doing time at home. Beverly Hills, CA: Sage Publication, 1988, ISBN 0-8039-29706

BENČÍK, M.: Rekodifikácia a peňažný trest. In.: Justičná revue, 1994, č.1

KRÁL, V.: K institutu zabezpečovací detence v návrhu nového trestního zákona. In.: Trestněprávní revue 2004, č. 12 dostupné na : http://ipravnik.cz/cz/clanky/trestnipravo/art_3757/k-institutu-zabezpecovaci-detence-v-navrhu-noveho-trestnihozakona.aspx

PÚRY, F., ŠÁMAL, P.: Nad jedním rozhodnutím o probaci. In.: Právní rozhledy, 1997, č. 6

SUCHÝ, O.: Probace, postavení a úloha probačních úředníků v mezinárodním srovnání. In.: Právní rozhledy, 1995, č.7

VAN KALMTHOUT, A.M.: Realizace alternativních trestů, některé zkušenosti západoevropských zemí. In.: Právní rozhledy, 1997, č. 12, ISSN 1210-6410

VANDUCHOVÁ, M.: K novému trestu obecně prospěšných prací. In.: Právní praxe, 1996, č. 7, ISSN 1211-0825

METÓDY A PROSTRIEDKY SÚKROMNEJ DETEKTÍVNEJ ČINNOSTI

METHODS AND MEANS OF PRIVATE DETECTIVE OPERATION

Martin Mihók⁶⁹

ABSTRAKT

Bezpečnostná služba, vykonávaná v rámci zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti), zahŕňa, okrem iných, aj službu detektívnu. Súkromná detektívna činnosť je vykonávaná utajovaným spôsobom a je realizovaná prostredníctvom jednotlivých foriem, metód a prostriedkov súkromnej detektívnej činnosti. Jedná sa o najcitlivejší druh bezpečnostnej služby, a to najmä pokiaľ ide o možnosť zásahu do osobnostných práv záujmovej osoby. Zákon o súkromnej bezpečnosti zároveň určuje, že detektívnu službu je možné vykonávať ako hľadanie osoby, hľadanie majetku, získavanie relevantných informácií, slúžiacich ako dôkazný prostriedok, prípadne informácií o konaniach a majetkových pomeroch právnických či fyzických osôb.

KLúčové slová: *detektívna činnosť, metódy detektívnej činnosti, prostriedky detektívnej činnosti, detektívna služba, zákon o súkromnej bezpečnosti*

Úvod

Detektívna služba je v podmienkach právneho systému Slovenskej republiky jedným z druhov služby bezpečnostnej; možno povedať, že je jej najcitlivejším druhom, predovšetkým pokiaľ ide o možnosť zásahu do osobnostných práv dotknutej osoby; je vykonávaná utajovaným spôsobom a v zmysle zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti). Bezpečnostnú službu, a teda aj službu detektívnu, možno prevádzkovať len na základe licencie⁷⁰, ktorá je udeľovaná fyzickej alebo právnickej osobe Krajským riaditeľstvom Policajného zboru na základe žiadosti tejto osoby a za predpokladu splnenia ďalších zákonom daných podmienok⁷¹.

Súkromné bezpečnostné činnosti možno všeobecne chápať ako činnosti, ktoré sú nevyhnutne spojené s aplikáciou práva jedincov a organizácií podľa ekonomických zásad. Týmto zásadám následne podlieha výber bezpečnostných metód a prostriedkov, ktoré zvyšujú bezpečnosť chráneného subjektu, alebo jeho oprávnených záujmov a zároveň sú upravené tak, aby boli dostupné aj širšej verejnosti (Kameník, Brabec a kol. 2007, s. 18). Súkromnú bezpečnostnú činnosť vrátane jej subjektov možno rozoznávať z viacerých hľadísk.

⁶⁹ JUDr. Martin Mihók, LL.M., vyšší súdny úradník Okresného súdu Banská Bystrica, externý doktorand Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

⁷⁰ Licencia na prevádzkovanie bezpečnostnej služby je verejná listina a je neprevoditeľná. Porovnaj § 9 ods. 3 zákona o súkromnej bezpečnosti.

⁷¹ Bližšie pozri napríklad § 11 – 19 zákona o súkromnej bezpečnosti.

Prepojenie na detektívnu činnosť možno nájsť analogicky v rámci teórie kriminálno-policajného poznania, resp. teórie spravodajskej činnosti (podstata je podobná, zásadný rozdiel je v subjektoch).

Spravodajská činnosť, operatívno-pátracia činnosť (ďalej len „OPČ“) a vyšetrowanie sú súčasťou štruktúry policajného konania. V policajnej praxi, pri poznávaní konkrétnych trestných činov, procesy týchto špeciálnych činnosti tvoria určitý systém. Pre potreby policajnej praxe a teórie je vhodné, ak je tento systém skúmaný a vysvetľovaný ako jednotný celok, ktorý je potrebné označiť termínom kriminálno-policajné poznanie. V súčasnosti možno OPČ charakterizovať ako pracovnú náplň príslušníkov operatívnych služieb Policajného zboru, orgánov činných v trestnom konaní a ďalších určených príslušníkov policajno-bezpečnostných zložiek (*Finančná správa, Zbor väzenskej a justičnej stráže*), pretože ju môžu využívať pri účelovom policajnom poznávaní, a to v medziach (*s prihliadnutím na rozsah a súlad*) právneho poriadku Slovenskej republiky (Rapčan, Vaško, 2017. s. 160).

1 Druhy súkromných bezpečnostných činností, formy, metódy a prostriedky detektívnej činnosti

Súkromnú bezpečnostnú činnosť a jej subjekty možno podľa bezpečnostnovedných teórií rozlišovať z viacerých hľadísk. Delenie na *primárnu a sekundárnu* činnosť je členením podľa kritéria špecializovanej odbornosti v danom odbore a jej detailizácia na ďalšie podskupiny, ktoré sú charakteristické svojim detailným prevedením. Za základné a systémové delenie sa považuje delenie podľa druhov povolených činností do uvedenej systematizácie:

- a) činnosť poskytujúca ochranu majetku a osôb (strážne služby),
- b) činnosť poskytujúca detektívne služby a
- c) činnosti technickej služby ochrany osôb a majetku (Porada a kol., 2019. s. 408).

Súkromné bezpečnostné služby, ktoré tieto činnosti poskytujú, sú jednými z výrazných a dynamicky sa rozvíjajúcich prvkov bezpečnosti v širšom zmysle slova pri ochrane majetku, života a zdravia ľudí, obmedzujú vznik škôd a minimalizujú dopad škodlivého konania a sú tiež dobrou prevenciou nielen pri kontrole kriminality, ale sú tiež preventívnou zložkou v rámci najširšieho pohľadu súvisiaceho s páchaním protiprávnej činnosti. Plnia úlohu podnikateľského subjektu so všetkými právami a povinnosťami, ktoré im ukladajú jednotlivé právne normy. Zároveň sú významným prvkom v rámci bezpečnostného priemyslu, ktorý tiež zahŕňa podnikateľskú činnosť s vybranými bezpečnostnými metódami a prostriedkami za účelom tvorby zisku. Popri polícii a armáde plnia doplňujúcu rolu v bezpečnostnej komunite štátu ako súkromný bezpečnostný sektor v bezpečnostnom systéme a zvyšujú tak bezpečnosť garantovanú štátom (Kameník, Brabec a kol. 2007, s. 15-60, 211-282).

Súkromná bezpečnostná činnosť je realizovaná prostredníctvom *foriem, metód a prostriedkov* súkromnej detektívnej činnosti. *Formou* súkromnej detektívnej činnosti rozumieme charakteristiku základných – všeobecných cieľov, ktoré majú byť v individuálnom prípade dosiahnuté detektívnou činnosťou. Jedná sa o akýsi model rozhodovania súkromného detektíva, ktorý vymedzuje ciele zákazky, pričom voľbou príslušnej formy súkromnej detektívnej činnosti si detektív najprv vo všeobecnej podobe stanoví, čo sa má v procese realizácie zákazky dosiahnuť. *Metóda* je konkrétnym naplňovaním obsahu formy. Kým v prípade formy ide o zovšeobecnenie určitého obsahového charakteru zákazky, v prípade

metód hovoríme o uznávaných, zovšeobecnených, profesných (všeobecné, špeciálne a kriminalistické) postupoch a operáciách detektívnych činností (Porada, 2019. s. 412-413). *Prostriedky* následne predstavujú konkrétne inštrumenty v technickom zmysle, využívané pri realizovaní metód bezpečnostnej činnosti.

V procese realizácie súkromných detektívnych zákaziek sa stretávame predovšetkým s nasledujúcimi formami činností, ktoré sa prejavujú v praxi detektívnych organizácií – formy súkromnej detektívnej činnosti:

- *detektívne vyšetrovanie* (predstavuje odborný postup uplatňovania predovšetkým kriminalistických postupov, metód a operácií tak, aby vždy bola zachovaná dokázateľnosť a overiteľnosť získaných informácií o dôkazoch, prípadne dôkazov samotných. Základným predpokladom tejto profesnej činnosti je nevyhnutná podmienka, aby relevantné skutočnosti, informácie a dôkazy, boli získané zákonným spôsobom),
- *detektívne pátranie* (pátranie súkromným detektívom je odlišné od pátrania policajnými zložkami, predovšetkým v odlišných a sťažených možnostiach pátrania zo strany detektíva, a to predovšetkým v zmenšených možnostiach plošného pátrania),
- *detektívna previerka* (ide napr. o previerku povesti osoby, previerku záujmového prostredia, previerku režimu činností osoby a jej kontaktov, previerku udalostí a pod.),
- *detektívne spravodajstvo* (spočívajúce v systematickom vyhľadávaní a získavaní dát a informácií s konkrétnym zámerom a s využitím rôznych metód a prostriedkov detektívnej činnosti, v zhromažďovaní dát a informácií a ich triedení, v investigatívnej analýze týchto informácií, v syntéze analyzovaných dát a v spracovaní získaných poznatkov do klientom požadovanej podoby), a
- *detektívna ochrana* (Porada, 2019. s. 413-419).

Vnútroštátny zákon o súkromnej bezpečnosti špecifikuje jednotlivé formy / druhy činností, ktoré možno v našich podmienkach považovať za detektívne činnosti, resp. činnosti vykonávané detektívnou službou a medzi ktoré v zmysle ust. § 4 ods. 1 písm. a) až f) zákona o súkromnej bezpečnosti patria:

- a) *hľadanie osoby,*
- b) *hľadanie majetku,*
- c) *získavanie údajov, ktoré môžu slúžiť ako dôkazný prostriedok v konaní pred súdom alebo správnym orgánom,*
- d) *získavanie údajov o osobnom stave fyzickej osoby a získavanie informácií o konaní fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo o ich majetkových pomeroch,*
- e) *získavanie informácií v súvislosti s vymáhaním pohľadávky alebo*
- f) *získavanie údajov o protiprávnom konaní ohrozujúcim obchodné tajomstvo.*

V prípade, ak sa uvedené činnosti vykonávajú ako súčasť činností podľa osobitných predpisov, nemožno vykonávanie prezentovaných činností považovať za detektívnu službu (§ 4 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti).

2 Metódy a prostriedky súkromnej detektívnej činnosti

Kým *forma* súkromnej detektívnej činnosti je vonkajším výrazom obsahu typovej skupiny súkromnej detektívnej zákazky, *metóda* je konkrétnym naplnením jej obsahu.

V prípade formy ide o zovšeobecnenie určitého obsahového charakteru zákazky, naproti tomu metódy sú uznávané, zovšeobecnené, profesné postupy a operácie detektívnych činností. Správnou voľbou metód a prostriedkov súkromnej detektívnej činnosti detektív napĺňa zvolenú formu, čím efektívne a racionálne rieši zadaný prípad – zákazku (Porada, 2019. s. 412).

Pri napĺňaní obsahu foriem súkromnej detektívnej činnosti sú zo strany konajúceho detektíva využívané predovšetkým nasledujúce metódy:

- a) *Tvorba a preverovanie detektívnych verzií,*
- b) *Detektívne vyťažovanie ako spôsob sociálnej komunikácie,*
- c) *Detektívne monitorovanie (sledovanie – pozorovanie),*
- d) *Detektívne legendy,*
- e) *Detektívne kombinácie,*
- f) *Detektívne informačné preniknutie,*
- g) *Detektívne dezinformácie,*
- h) *Detektívne osobné pátranie,*
- i) *Detektívne vyhodnocovanie dokumentov,*
- j) *Detektívne vyťažovanie databáz, evidencií, archívov a registrov,*
- k) *Detektívna obhliadka miesta,*
- l) *Detektívne dokumentovanie* (Porada, 2019. s. 425-437).

a) *Tvorba a preverovanie detektívnych verzií*

Detektívnou verziou možno rozumieť aplikáciu vyšetrovacích verzií do procesu súkromnej detektívnej činnosti. Detektívne verzie pritom vychádzajú z rovnakého metodologického základu, ako verzie vyšetrovacie. Predstavujú modifikáciu verzií vyšetrovacích a verzií operatívno-pátracích na podmienky detektívnej činnosti. Z významu miesta a úlohy detektívnych verzií, detektívnych informácií a realizácie detektívnej činnosti možno vyvodiť, že detektívne verzie majú všeobecnejší charakter, než verzie vyšetrovacie a operatívno-pátracie, ktorú sa dotýkajú trestného procesu (Porada, 2019. s. 425).

Podstatou detektívnej verzie je tvorba špecifických hypotéz na podklade zhromaždených čiastočných informácií, s cieľom zistiť objektívnu pravdu vo vzťahu k riešenému problému; fakticky sa jedná o proces poznania a dokazovania objektívnej pravdy. Jedná sa tak o mnohostranný myšlienkový proces, ktorý sa opiera a celý rad všeobecných metód a postupov formálnej logiky (Brabec a kol., 1995. s. 166, Kameník, Brabec a kol., 2007, s. 248).

V súvislosti s detektívnymi verziami je namieste rozlišovanie štyroch etáp:

- *tvorba detektívnej verzie ako hypotézy,*
- *previerka detektívnej verzie,*
- *vyradenie nepotvrdených detektívnych verzií a*
- *dokazovanie pravdivosti verzie – hypotézy, či stanovenie ďalšieho postupu, alebo vyvodzovanie nových hypotéz – detektívnych verzií a zopakovanie cyklu* (Brabec, 1995. s. 167).

b) *Detektívne vyťažovanie*

Jedná sa o spôsob sociálnej komunikácie, pričom pre súkromného detektíva vykonávajúceho vyťažovanie osoby (či už svedka, podozrivého a pod.) je to významný zdroj informácií (Brabec a kol., 1995).

Metódu detektívneho vyťažovania je potrebné chápať ako rozhovor s vyťažovanou osobou, riadený zo strany detektíva. Uvedená metóda je považovaná za hlavný a ťažiskový postup detektívnej práce, ktorý je pre detektíva nezastupiteľný. Metóda vyťažovania smeruje k získavaniu informácií a predstavuje zložitý proces, určený aktívnou činnosťou detektíva, ako riadiaceho subjektu v sociálnej komunikácii a interakcii s vyťažovanou osobou. Je veľmi dôležité, aby súkromný detektív poznal a pochopil osobnosť vyťažovanej osoby, a to jednak z hľadiska teórie informácie, z hľadísk psychologických, ako aj z hľadiska skúmanej udalosti, či z hľadiska tretích osôb atď. (Porada, 2019. s. 426).

Detektív v rámci realizácie vyťažovania osoby aplikuje predovšetkým nasledovné spôsoby:

- získanie dôvery vyťažovanej osoby,
- nadviazanie kontaktu,
- znalosť odbornej terminológie, odborného slangu (Porada, 2019. s. 426-427).

c) *Detektívne monitorovanie (sledovanie – pozorovanie)*

Uvedená metóda je ďalšou z kategórie významných a ťažiskových metód detektívnej činnosti, ide o metódu značne frekventovanú, ktorá má pre detektívnu činnosť kľúčové postavenie. Môže sa uplatňovať ako samostatná činnosť detektíva, alebo v rámci osobného detektívneho pátrania, ale v zásade v rámci takmer všetkých známych foriem súkromnej detektívnej činnosti (Kameník, Brabec a kol. 2007, s. 252-255).

V naznačených súvislostiach je nevyhnutné zmieniť sa aj o metóde detektívneho pozorovania, vykonávanej ako vizuálna kontrola dotknutej osoby. Ide o významný postup súkromnej detektívnej činnosti, kedy sa jedná o vizuálnu kontrolu záujmového objektu, záujmovej osoby. Takáto kontrola môže byť realizovaná *otvoreným spôsobom* staticky (v kľudovej polohe) alebo dynamicky (v pohybe), a tiež *skrytým spôsobom*, a to taktiež staticky alebo dynamicky. Prevažnou časťou tejto metódy je skryté monitorovanie. Dôvodom utajovaného postupu sledujúceho detektíva nie je jeho tajuplnosť, ale významná účelnosť zistenia objektívnej pravdy, skutočného správania sledovaného objektu. Totižto, pokiaľ by sledovaná osoba vedela, že je voči nej uplatňované sledovanie / pozorovanie, predvádzala by účelovo zastieraciu činnosť, ktorá však nie je predmetom zisťovania (Porada, 2019. s. 427-428).

Pokiaľ hovoríme o fázach detektívneho pozorovania (vizuálnej kontroly), hovoríme o nasledujúcich:

- *Príprava detektívneho pozorovania* – rekognoskácia terénu, kde má byť dotknutá osoba vystavená monitorovaniu,
- *Vlastná realizácia pozorovania (monitorovania)* – zaistenie utajenia, možnosti bezprostredného kontaktu a kontroly nad konaním osoby, zaobstaranie dokumentácie,
- *Zhromaždenie a triedenie poznatkov získaných v priebehu vizuálnej kontroly* – spracovanie vyhotovených audio, video a foto záznamov,
- *Doplnenie neúplných informácií o informácie z iných zdrojov,*

- *Analýza a interpretácia informácií a ich využitie v rámci iných foriem a metód súkromnej detektívnej činnosti,*
- *Spracovanie správy a dokumentácie pre klienta* (Porada, 2019. s. 428).

d) *Detektívne legendy*

Tieto je potrebné vnímať ako nepravdivé, vymyslené podanie s pravdivými prvkami, ktoré je v danej chvíli neoveriteľné zo strany osoby, voči ktorej má pôsobiť a ktorú má ovplyvniť v prospech detektíva. Musia vychádzať z objektívne existujúcich situácií, pôsobiacich na osobu, ktorej je určená. Vychádzajú tak z hlbokej znalosti detektíva o popisovanej situácii, o človeku, o objekte, pretože musia pôsobiť hodnoverne. Pravdivé prvky musia byť zo strany osoby, voči ktorej smerujú, ľahko overiteľné a zároveň nepravdivé prvky musia byť v danom okamihu neoveriteľné alebo výrazne ťažko overiteľné (Kamenec, Brabec a kol., 2007. s. 255-256).

Cieľom legendy je zaistiť krytie detektívovi, ním využívaným metódam a prostriedkom. Detektívna legenda musí byť *hodnoverná, účinná a nepravdivé časti legendy musia byť v určitom čase neoveriteľné* (Kamenec, Brabec a kol., 2007. s. 255-256).

e) *Detektívna kombinácia*

V danom prípade sa jedná o naplánovaný a plánovite realizovaný súbor úloh detektívnej činnosti, ktoré na seba vzájomne nadväzujú a vzájomne sa podmieňujú, s cieľom získať relevantné informácie. Táto metóda je založená na využití všeobecných, predovšetkým psychologických metód, najmä metód tzv. spravodajských hier a asertívneho správania. Jej podstatou je využitie určitého špecifického prostredia a špecificky navodenej situácie s cieľom vyvolať reakciu záujmového objektu – napr. preverovanej osoby. Dobře pripravená a prepracovaná detektívna legenda je zároveň metóda veľmi efektívna, a preto aj často využívaná (Porada, 2019. s. 429-430).

f) *Detektívne informačné preniknutie*

Smeruje k vytvoreniu vhodnej situácie či prostredia na dlhodobjšie získavanie záujmových informácií, zo záujmového prostredia, od záujmových osôb, o záujmových osobách, záujmových situáciách a priebehu záujmových dejov. Ide o cieľavedomý prístup za účelom získania relevantných informácií.

Teória a prax policajných a bezpečnostných činností a činností spravodajských služieb v súvislosti so získavaním informácií rozlišuje:

- *informačné zdroje získané na základe ich presvedčenia (na ideovom základe),*
- *informačné zdroje získané na materiálnom základe (finančná odmena),*
- *informačné zdroje získané na základe kompromitujúcich materiálov* (Brabec a kol., 1995. s. 157-158).

g) *Detektívne dezinformácie*

Metóda slúžiaca k infiltrácii účelovo formulovanej a zámerne nepravdivkej správy do záujmového prostredia, prípadne k záujmovej osobe, čím je sledovaný konkrétny cieľ, determinovaný potrebami súkromnej detektívnej činnosti. Aj pri uplatňovaní tejto metódy je potrebné, aby časť dezinformačnej správy bola pravdivá a tvorila základ tejto správy (Kameník, Brabec a kol. 2007, s. 264-267). Detektívna dezinformácia prebieha v niekoľkých fázach:

- *príprava dezinformácie,*
- *vlastná realizácia,*

- *vyhodnotenie účinnosti infiltrovanej dezinformácie,*
- *korekcia priebehu detektívnej dezinformácie nastáva v prípade, že dezinformácia v niektorých bodoch nespĺnila svoj cieľ* (Brabec a kol., 1995. s. 159-160).

h) Detektívne osobné pátranie

Prezentovanú metódu je potrebné chápať ako sústavnú činnosť detektíva, realizovanú v jeho každodennej činnosti. Jedná sa o najčastejšie využívanú komplexnú metódu. V jej rámci súkromný detektív priamo a bezprostredne využíva všetky detektívne prostriedky, postupy, spôsoby za účelom získania informácií, informácií o dôkazoch, veciach a písomnostiach, ktoré by v budúcnosti mohli slúžiť ako a podobne. Nemožno to však stotožňovať s pátraním po osobách a veciach, čo predstavuje formy detektívnej služby (Porada, 2019. s. 435).

i) Detektívne vyhodnocovanie dokumentov

Písomné dokumenty sú nositeľmi veľmi cenných informácií a v ďalšom procese (napr. konanie pred súdom) môžu slúžiť ako dôkaz. Každý dokument je potrebné posudzovať z hľadiska jeho *informačnej hodnoty* a *hodnoty dôkaznej*. V skromnej detektívnej činnosti sú dokumenty veľmi významné najmä kvôli tomu, že sú obvykle spôsobilé byť listinným dôkazom. Preto je tiež potrebné preukazovať aj ich *pravosť* a *pôvod* (Porada, 2019. s. 436).

j) Detektívne vyťažovanie databáz, evidencií, registrov a archívov

Jednotlivé databázy a registre sú veľmi významným zdrojom informácií, avšak zložitou otázkou je práve legalita vstupu súkromného detektíva do niektorých evidencií a registrov; tieto možno deliť na *verejne prístupné* a *neverejné*. Súkromný detektív by v každom prípade nemal vyvíjať snahu o získanie informácií, ktoré sú utajované, nakoľko v opačnom prípade môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu a byť trestne stíhaný. V súčasnosti je výrazným zdrojom informácií, a to i vo vzťahu k evidenciám a registrom, práve internet. Z internetu možno získať množstvo cenných informácií ako o podnikateľských aktivitách, tak aj o fyzických osobách, veriteľoch, dlžníkoch, i mnoho iných relevantných informácií (Porada, 2019. s. 437).

k) Detektívna obhliadka miesta

Uvedená detektívna metóda má veľmi široké zameranie. V tomto prípade možno hovoriť napríklad o rekognoskácii terénu, ale tiež napríklad o kriminalistickom zaistení miesta trestného činu a kriminalistickej ohliadke miesta trestného činu, či iného protiprávneho konania. Nemožno ju však stotožňovať s ohliadkou miesta činu, veci, či tela v zmysle procesných úkonov orgánov činných v trestnom konaní podľa Trestného poriadku. Ak sa detektív náhodne k takýmto činom dostane, je jeho povinnosťou zdržať sa akýchkoľvek úkonov. Detektívna ohliadka miesta slúži predovšetkým k:

- *rekognoskácii miesta,*
- *vyhľadávaniu a zaisťovaniu stôp a ich nosičov (napr. mediálnych),*
- *vlastnej priamej realizácii súkromnej detektívnej činnosti* (Kameník, Brabec a kol., 2007. s. 274)

l) Detektívne dokumentovanie

Cieľom prezentovanej metódy je získané informácie zachovať, sprístupniť a umožniť klientovi tieto využiť pre ním plánované postupy, napr. v súdnych konaniach. V procese dokumentovania súkromný detektív využíva celý rad kriminalistických taktických aj technických metód a takisto celý zástup ďalších všeobecných metód. Z hľadiska použitých dokumentačných prostriedkov možno rozlišovať:

- písomnú dokumentáciu,
- fotodokumentáciu,
- audio-dokumentáciu,
- video či filmovú dokumentáciu,
- vecnú dokumentáciu (Porada, 219. s. 438).

3 prostriedky súkromnej detektívnej činnosti

Jednotlivé metódy súkromnej detektívnej činnosti a prostriedky súkromnej detektívnej činnosti je potrebné striktne odlišovať. *Prostriedky* fakticky predstavujú nástroje pre realizáciu metód. Majú vecný charakter, ako napríklad prostriedky rádiospojenia, audio/video prostriedky, prostriedky pre vyhľadávanie odposluchov, fotografická technika, či ďalšia kriminalistická špecializovaná technika (Porada, 2019. s. 412).

Z hľadiska dokumentovania zločinnej a v nej začlenenej aj inej protiprávnej činnosti proti chránenému subjektu je dôležité nielen dospieť k pozitívnemu / negatívnemu výsledku, ktorý treba zadokumentovať a tým uchovať pre ďalšiu potrebu riešenia veci, ale dokumentovať je potrebné nielen exaktné výsledky, ale častokrát tiež samotnú činnosť konajúceho detektíva, a to pre akúsi prehľadnosť a prípadnú kontrolu zo strany klienta. Detektív pri svojej činnosti využíva obvykle nasledovné prostriedky:

- *Bežné prostriedky kriminalisticko-technickej činnosti* (predovšetkým pre potreby zberu a spracovania informácií, informácií o dôkazoch a dôkazov pre súdne a správne konania, ide o prostriedky na ohliadku miesta a pre kriminalistické expertízy, teda rôzne prístroje a prípravky a tzv. kufrík kriminalistickej techniky),
- *Rôzne detektory* (kovov a výbušnín), *dopravné prostriedky*, *počítačové techniky*, *informačné technológie* a pod.,
- *Prostriedky audio-video* (napr. rôzne fotoaparáty, videokamery, audio záznamníky a pod.),
- *Optické* (rôzne ďalekohľady, prístroje na nočné videnie, lupy a pod.),
- *Bezpečnostné* (osobné zbrane, elektrické paralyzéry, plynové a korenisté spreje, obušky a tonfy, putá a pod.),
- *Špeciálna technika na ochranu informácií* (telefónny šifrovací software, detektory a deaktivátory mobilných telefónov a pod.) (Kameník, Brabec a kol., 2007. s. 283-292).

Na tomto mieste je pre úplnosť potrebné zdôrazniť, že detektív pri výkone svojej činnosti nesmie používať informačno-technické prostriedky, na použitie ktorých sú oprávnené iba zákonom určené subjekty. V naznačenej súvislosti možno poukázať na právnu úpravu zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním), kde v súlade s ustanovením § 2 ods. 7 tohto zákona nesmú orgány územnej samosprávy, súkromné bezpečnostné služby (a teda ani služba detektívna) ani iné fyzické osoby alebo právnické osoby mať v držbe ani použiť informačno-technicky prostriedok (Vaško, 2019. s. 158).

Záver

Detektívna služba je najcitlivejším druhom služby bezpečnostnej a je vykonávaná utajovaným spôsobom. Legálne predpoklady jej výkonu nachádzame v zákone č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti), ktorý špecifikuje jednotlivé formy činností, ktoré možno považovať za činnosti vykonávané detektívnou službou. Prepojenie na detektívnu činnosť možno nájsť analogicky v rámci teórie kriminálno-policajného poznania, resp. teórie spravodajskej činnosti, pričom samotná podstata je značne podobná, avšak zásadný rozdiel nachádzame v subjektoch. Z bezpečnostnovedných teórií vieme, že súkromná bezpečnostná činnosť je realizovaná prostredníctvom jednotlivých foriem, metód a prostriedkov súkromnej detektívnej činnosti. Samotný konajúci detektív pri výkone svojej činnosti používa rôzne prostriedky vecného charakteru, ktoré predstavujú nástroje pre realizáciu jednotlivých metód detektívnej činnosti, medzi ktoré prostriedky patria najmä nástroje rádiospojenia, audio/video prostriedky, prostriedky pre vyhľadávanie odposluchov, fotografická technika, či ďalšia kriminalistická špecializovaná technika. Nemožno však opomenúť, že súkromný detektív pri výkone činnosti nie je oprávnený držať ani používať informačno-technické prostriedky, ktorými v zmysle osobitných právnych predpisov⁷² smú disponovať len zákonom určené subjekty.

Zoznam bibliografických odkazov

BRABEC, F. a kol. *Soukromé detektivní služby*. Praha: Eurounion, 1995. 199 s. ISBN 80-85858-16-9

KAMENÍK, J. – BRABEC, F. a kol. *Komerční bezpečnost (Soukromá bezpečnostní činnost detektivních kanceláří a bezpečnostních agentur)*. Praha: ASPI, 2007. 338 s. ISBN 978-80-7367-309-6

PORADA, V. a kol. *Bezpečnostní vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019. 780 s. ISBN: 978-80-7380-758-0

RAPČAN, J. – VAŠKO, A. *Informačno-technické prostriedky využívané v účelovo realizovaných procesoch OPČ*. In *Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 23. marca 2017*. Praha: Leges, 2017. 288 s. ISBN 978-80-7502-206-6

VAŠKO, A. *Perspektívy akceptácie informácie zabezpečených mimoprocesným použitím ITP*. In *Informačno-technické prostriedky v trestnom konaní – možnosti a perspektívy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 4. apríla 2019*. Praha: Leges, 2019. 267 s. ISBN: 978-80-7502-363-6

Zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním)

⁷² Osobitnými právnymi predpismi sa v tomto prípade rozumejú predovšetkým zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok a zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním).

Zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti).

KOMPARÁCIA ZÁKONNÉHO A ZMLUVNÉHO REŽIMU MAJETKOVÝCH PRÁV MANŽELOV V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU

COMPARISON OF THE LEGAL AND CONTRACTUAL REGIME OF THE PROPERTY RIGHTS OF SPOUSES IN THE CZECH REPUBLIC AND IN SLOVAKIA

Juraj Takáč

ABSTRAKT

Príspevok sa zameriava na stručnú komparáciu právnej regulácie majetkových práv manželov z pohľadu zákonného a zmluvného režimu. Vzhľadom na skutočnosť dlhodobej jednotnej právnej úpravy v rámci spoločného československého štátneho zriadenia a následného rozdelenia a postupného odklonenia právnej úpravy v tejto oblasti, je cieľom príspevku poukázať na vybrané elementárne rozdiely v regulácii majetkových práva manželov v Českej republike a na Slovensku.

Kľúčové slová: majetkové práva manželov, Občiansky zákonník, bezpodielové spoluvlastníctvo manželov, společné jmění manželů

Úvod

Obdobne ako sú v slovenskej právnej úprave regulované vzťahy medzi manželmi prostredníctvom osobitného inštitútu, obdobne je tomu tak aj v Českej republike. Avšak, hneď na úvod treba uviesť, že aj keď v rámci spoločného štátneho zriadenia sme mali dlhú dobu jednotnú právnu úpravu majetkových vzťahov manželov, postupne po roku 1989, a najmä po rozpade spoločného štátu, došlo k viacerým zmenám, ktoré mali za následok postupný odklon právnej úpravy manželských vzťahov na Slovensku a v Českej republike. Ak sa pozrieme na spoločnú právnu úpravu v rámci Československej republiky, s jednotnou právnu úpravou majetkových vzťahov medzi manželmi sa môžeme stretnúť v zákone č. 265/1949 Zb. o rodinnom práve. V rámci predmetného právneho predpisu bola taktiež upravená otázka majetku, ktorý získajú manželka počas trvania manželstva. V danom zákone bolo v súčasnosti nám známe bezpodielové spoluvlastníctvo manželov označené ako zákonné majetkové spoločenstvo manželov. „*Bol to nový inštitút, už svojím názvom snažiaci sa zreteľne vyjadrovať podstatu majetkových vzťahov medzi manželmi*“ (Šošková, 2019, s. 208). Obdobne ako pri súčasnom inštitúte BSM, aj tu bola upravená otázka vzniku predmetného majetkového spoločenstva, jeho rozsahu (t.j. ktorý majetok získaný manželmi je jeho súčasťou), otázka hospodárenia so spoločným majetkom, ako aj zániku resp. zrušenia majetkového spoločenstva manželov. Právna úprava taktiež obsahovala ustanovenia týkajúce sa následného vyporiadania zákonného majetkového spoločenstva po zániku manželstva. Legislatívna úprava majetkových vzťahov manželov bola obsiahnutá v zákone o rodinnom práve až do roku 1964, kedy bol

prijatý Občiansky zákonník č. 40/1964 Zb., ktorým bola všeobecná právna úprava majetkových vzťahov medzi manželmi začlenená do Občianskeho zákonníka. Okrem obsahových zmien došlo týmto aktom aj k zmene označenia inštitútu regulujúceho manželské majetkové právo na tzv. „bezpodielové spoluvlastníctvo manželov“.⁷³ Aj keď v súčasnej dobe na Slovensku stále platí predmetný Občiansky zákonník spolu s úpravou BSM, je treba si uvedomiť, že po obsahovej stránke sa značne odlišuje od znenia prijatého v šesťdesiatych rokoch minulého storočia.⁷⁴ Prioritne to bolo v dôsledku socialistickej koncepcie tohto inštitútu, ktorý by vo svojom pôvodnom znení v súčasnej právnej úprave nemal miesto a opodstatnenie. Rovnaká právna úprava bezpodielového spoluvlastníctva manželov v Občianskom zákonníku č. 40/1964 Zb. aj s prijatými zmenami reflektujúcimi na spoločenské zmeny a potreby spoločnosti platila na území Čiech a Slovenska ešte aj po rozpade spoločného štátneho zriadenia. K radikálnej zmene a následného odklonu od jednotnej právnej úpravy došlo v roku 1998, kedy v Českej republike bol prijatý zákon č. 91/1998 Sb. ktorým sa menil a doplnil okrem iného aj Občiansky zákonník v oblasti majetkových vzťahov manželov. Bezpodielové spoluvlastníctvo manželov sa pretransformovalo na tzv. „společné jmění manželů“.

1 Spoločný majetok manželov

Principiálne medzi bezpodielovým spoluvlastníctvom manželov a spoločným majetkom manželov (v českom jazyku „společné jmění manželů“) je značná podobnosť, keďže obidva inštitúty majú za cieľ regulovať vlastnícke právo k majetku, ktorý nadobudnú manželia počas manželstva. Avšak na druhej strane nemôžeme ani konštatovať, že by sa jednalo o to isté. Odlišnosti sú najmä v rozdielnom rozsahu majetkových práv manželov, kde možno všeobecne konštatovať, že SJM zastrešuje väčšie portfólio majetku a majetkových práv ako BSM, a zároveň aj podrobnejšie vymedzuje, čo je resp. nie je súčasťou spoločného majetku manželov.

V súčasnej dobe je majetkové právo manželov v Českej republike upravené v Občianskom zákoníku č. 89/2012 Sb. a to v druhej časti venujúcej sa rodinnému právu, ktoré bolo integrované do Občianskeho zákonníka, v 4. diele venujúcom sa právam a povinnostiam manželov, kde v rámci 2. oddielu je upravené majetkové právo manželov (konkrétne §§ 687 – 753 zákona č. 89/2012 Sb.).

Ako je už vyššie uvedené, společné jmění manželů je čiastočne obširnejšie ako naše BSM, keďže zahŕňa okrem vlastníctva vecí aj práva a povinnosti, záväzky a pohľadávky, podiely v obchodných spoločnostiach, ako aj veci slúžiace na výkon povolania jedného z manželov. Tak to vyplýva aj z úvodného ustanovenia § 678 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého všetko, čo má majetkovú hodnotu a nie je vylúčené z právnych vzťahov, je súčasťou společného jmění manželů.

Občianský zákoník pripúšťa rôzne možnosti regulácie SJM, a to či už v režime zákonom, zmluvnom alebo rozhodnutím súdu. Zákon stanovuje všeobecné podmienky existencie a rozsahu společného jmění manželů, zmluva umožňuje manželom sa dohodnúť na

⁷³ Bližšie pozri: Skaloš, M.: Právny poriadok Československa v rokoch 1948 – 1989. 1. vyd. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020, 368 s. ISBN 978-80-557-1679-4.

⁷⁴ Bližšie pozri: Šošková, I.: Právne formy usporiadania majetkových vzťahov medzi manželmi na území Slovenska - história a súčasnosť: In Štát a právo. - Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, ISSN 1339-7753, roč. 6, č. 2-3 (2019), s. 191-234

jeho modifikácii a zároveň sú zákonom stanovené prípady, kedy o existencii a rozsahu SJM rozhodne súd. Na základe toho selektuje Občanský zákoník manželské majetkové právo do režimu zákonného, režimu zmluvného a režimu založeného rozhodnutím súdu.

2 Zákonný režim úpravy majetkových práv manželov

Všeobecný zákonný režim manželského majetkového práva v rámci Občanského zákoníka stanovuje, čo všetko patrí do spoločného jmění manželů resp. vymedzuje, v ktorých prípadoch tento režim neplatí. Všeobecne je stanovené, že súčasťou SJM je všetko, čo jeden z manželov resp. obaja nadobudli počas trvania manželstva (§ 709 Občanského zákoníka). Do tohto okruhu vecí a práv nespadá: ad a) to, čo slúži osobnej potrebe jedného z manželov (napr. oblečenie, kozmetické potreby, zdravotnícke potreby atď.); ad b) nadobudol darom, dedením resp. odkazom okrem prípadu, ak by darca resp. porúčiteľ vo svojej prejavenej vôli mal v úmysle previesť vec resp. právo na oboch manželov; ad c) nadobudol ako nemajetkovú ujmu na svojich osobnostných právach (napr. bolestné v rámci ublíženia na zdraví); ad d) nadobudol jeden z manželov výlučne z vlastných prostriedkov (napr. kúpil auto z peňazí, ktoré zdedil po babičke); ad e) nadobudol jeden z manželov ako náhradu za poškodenie, zničenie alebo stratu svojho výlučného majetku (napr.: poisťka zo škodovej udalosti na veci, ktorá mu výlučne patrila).

Občanský zákoník zároveň stanovuje, že zisky z majetku, ktorý patrí výlučne jednému z manželov, sa stávajú súčasťou SJM (napr. ak byt je vo výlučnom vlastníctve jedného z manželov, pretože ho nadobudol ešte pred uzavretím manželstva, avšak ho prenajíma počas manželstva, nájom ako zisk nebude patriť výlučne jemu, ale bude súčasťou SJM). Súčasťou SJM je taktiež podiel jedného z manželov v obchodnej spoločnosti resp. družstve, ktorý nadobudol počas existencie manželstva. Samozrejme výnimkou by boli situácie, kedy by predmetný podiel manžel nadobudol v rámci prípadov, ktoré zákon vylučuje zo spoločného majetku (napr. nadobudol by podiel darom, dedením).

Pri porovnaní so slovenskou právnou úpravou BSM možno badať určité rozdiely v rozsahu úpravy toho, čo spadá do celkovej masy spoločného majetku manželov. Obdobne ako je to aj v slovenskej právnej úprave, aj česká právna úprava vymedzuje okruhy majetku, ktoré nebudú tvoriť súčasť spoločného majetku manželov. V niektorých prípadoch je okruh majetku patriaceho oboom manželom širší v rámci slovenskej úpravy BSM a v niektorých prípadoch je zase širší okruh majetku vymedzený českou úpravou SJM. Do bezpodielového spoluvlastníctva manželov nepatria ani veci slúžiace výlučne na výkon povolania jedného z manželov (ust. § 143 OZ), čo v českej právnej úprave nie je výslovne uvedené. Na druhej strane zákonná úprava SJM jasne uvádza, že súčasťou spoločného majetku manželov je aj obchodný podiel jedného z manželov, a teda ak jeden z manželov nadobudne počas existencie manželstva podiel v obchodnej spoločnosti resp. družstve, tento sa stáva súčasťou SJM. Slovenské právo takúto možnosť v rámci všeobecnej právnej úpravy BSM neupravuje, z čoho v rámci teórie, ako aj aplikácie praxe, vznikajú otázky a nejasnosti o tom, či obchodný podiel získaný jedným z manželov počas existencie manželstva patrí do BSM alebo nie. Súdna prax určitým spôsobom ustálila, že v prípade ak bol obchodný podiel aspoň z časti nadobudnutý zo spoločných prostriedkov BSM (peňažný resp. nepeňažný vklad patriaci do BSM), tak aj samotný obchodný podiel bude predstavovať majetok patriaci do masy BSM. Zároveň však zvyčajne predmetný

podiel bude prikázaný tomu z manželov, ktorý je ako spoločník v obchodnej spoločnosti zapísaný, avšak bude zaviazaný druhého z manželov, vzhľadom na použitie spoločných prostriedkov na jeho nadobudnutie, alikvotne vyplatiť.⁷⁵

Už len z tohto je zrejmé, že v rámci slovenskej právnej úpravy by bolo žiaduce výslovne stanoviť pravidlo, za akých podmienok a v akom rozsahu má resp. nemá patriť podiel v obchodnej spoločnosti alebo družstve do BSM. Keďže v súčasnej dobe nie je ničím neobvyklé, aby bol jeden z manželov zapísaný ako spoločník v obchodnej spoločnosti, a keďže rapídne narastá aj počet prípadov zániku manželstva z dôvodu rozvodu, ustálenie otázky či obchodný podiel patrí alebo nepatrí do BSM by v značnom rozsahu napomohlo k sprehľadneniu a zavedeniu právnej istoty do tejto problematiky.

Ďalšou problematikou, s ktorou sa zaoberá právna regulácia spoločného jmění manželů podrobnejšie ako súčasná právna úprava BSM na Slovensku, je problematika dlhov a záväzkov vzniknutých počas existencie manželstva.

Ako vyplýva z ustanovenia § 710 Občianskeho zákonníka, súčasťou spoločného majetku manželov sú aj dlhy, ktoré vznikli za trvania manželstva okrem prípadu, ak dlh sa vzťahuje na majetok, ktorý patrí výhradne do vlastníctva jedného z manželov a zároveň presahuje zisk z tohto majetku. Ako sme už uviedli vyššie, aj keď majetok môže byť vo výlučnom vlastníctve manželov, zisk z neho už spadá do spoločného jmění manželů. Preto aj v prípade dlhov zákonodarca zaviedol pravidlo, že ak zisk z výlučného majetku jedného z manželov patrí do SJM, tak potom aj dlh z takéhoto majetku by mal spadať do SJM (základný princíp solidarity), avšak zase aby bol určitým spôsobom chránený aj druhý manžel, stanovil hranicu spoločnej zodpovednosti za dlh jedného z manželov a to do výšky ziskov. Znamená to, že za časť dlhu presahujúcu hodnotu ziskov vygenerovanú majetkom jedného z manželov už nebudú zodpovedať spoločne v rámci SJM, ale bude za takúto časť dlhu zodpovedať manžel, ktorému majetok generujúci dlh výlučne patrí.

Druhou výnimkou, kedy dlh nepredstavuje súčasť spoločného majetku manželov je prípad, kedy dlh prevzal resp. sa k záväzku zaviazal iba jeden z manželov, a to bez toho, aby dal na to druhý manžel súhlas. Ako Občiansky zákonník ďalej stanovuje, to neplatí v prípadoch dlhu resp. záväzku vzniknutého v spojitosti so zabezpečením každodenných resp. bežných potrieb rodiny.

Náš Občiansky zákonník otázku záväzkov vzniknutých konaním resp. nekonaním jedného z manželov upravuje v ust. § 147 OZ. Na základe predmetného ustanovenia, pohľadávka veriteľa jedného z manželov môže byť pri výkone rozhodnutia uspokojená i z majetku patriaceho do bezpodielového spoluvlastníctva manželov. Predmetné ustanovenie všeobecne vymedzuje uhradenie dlhu jedného z manželov zo spoločných prostriedkov. Výnimku predstavuje situácia, kedy by manželka počas manželstva modifikovali rozsah BSM a aj to len za podmienky, pokiaľ by takýto dlh vznikol v spojitosti s používaním majetku, ktorý spadá do výlučného vlastníctva jedného z manželov.

Český občiansky zákonník taktiež upravuje otázku, kedy sa nadobudnutý majetok stáva súčasťou SJM. Zameriava sa na problematiku príjmov, odmien resp. inej formy zisku nadobudnutej jedným z manželov, pričom tieto prostriedky sa stávajú súčasťou SJM okamihom kedy manžel, ktorý sa o ich nadobudnutie pričínil, získa možnosť s nimi nakladať. Zároveň

⁷⁵ Bližšie pozri: rozhodnutie NS SR sp. zn. 8Cdo/196/2018

právna úprava sa venuje aj problematike pohľadávok. Otázky vznikajú najmä v prípade, kedy pohľadávka pochádza z výhradného majetku jedného z manželov. V takomto prípade sa pohľadávka stane súčasťou spoločného jmění manželů okamihom, kedy sa stane splatná.

Český občiansky zákonník časť venujúcu sa právnej úprave zákonného režimu SJM z pohľadu jeho rozsahu zakončuje tým, že v ostatných prípadoch a situáciách, ktoré neboli upravené v jednotlivých ustanoveniach venujúcich sa zákonnej úprave spoločného jmění manželů, sa subsidiárne použijú ustanovenia tohto zákonníka venujúce sa spoločnosti resp. spoluvlastníctvu (ust. §§ 1115 a nasl., 2716 a nasl. Občianskeho zákoníka).

Vymedzenie majetku, ktorý je súčasťou spoločného jmění manželů, je jedna z hlavných podmienok pre to, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu nadobúdajú manželia veci, práva a iné majetkové hodnoty do spoločného vlastníctva. Druhou dôležitou otázkou je to, ako sú upravené vzťahy medzi manželmi z pohľadu hospodárenia a nakladania so spoločným majetkom patriacim do SJM, ako aj postavenie vo vzťahu k tretím osobám. Túto problematiku rieši český Občiansky zákonník v širšom rozsahu ako je tomu u nás a rozdeľuje problematiku nakladania so spoločným majetkom do troch režimov. Zákonný režim, zmluvný režim a režim založený súdnym rozhodnutím. Zákonný režim, obdobne ako pri stanovení rozsahu SJM, ustanovuje všeobecné hospodárenie so spoločným majetkom manželov, pokiaľ nie je manželmi dohodnuté resp. súdom rozhodnuté inak.

Zákonný režim správy spoločného majetku manželov upravuje Občiansky zákonník v ustanoveniach §§ 713 až 715. Všeobecne platí premisa, že to, čo je súčasťou spoločného jmění manželů, spravujú obidvaja manželia spoločne resp. jeden z nich, ak sa na tom dohodli. Občiansky zákonník v podstate všeobecne generuje obsah vlastníckeho práva (t.j. právo vec držať, užívať, požívať plody a úžitky a právo s vecou disponovať) a taktiež vymedzuje, že s majetkom, ktorý patrí do SJM, hospodária manželia spoločne, pokiaľ sa nedohodnú inak. Zároveň stanovuje, že povinnosti, ako aj práva vyplývajúce zo spoločného majetku, nadobúdajú manželia spoločne a nerozdielne.

Podobne ako aj v slovenskej právnej úprave, aj česká regulácia stanovuje vo vzťahu k tretím osobám tzv. princíp solidarity. Znamená to, že manželia v právnych veciach týkajúcich sa spoločného majetku konajú vo vzťahu k tretím osobám spoločne a nerozdielne (ktorýkoľvek z manželov môže žiadať tretiu osobu, voči ktorej majú manželia pohľadávku, aby mu záväzok splnila (aktívna solidarita) a taktiež v prípade, ak majú manželia dlh vyplývajúci zo spoločného majetku, veriteľ môže požadovať plnenie od ktoréhokoľvek z manželov a ten je povinný dlh v celom rozsahu plniť (pasívna solidarita).

V Čechách ako aj na Slovensku je taktiež zachovaný tzv. princíp súhlasu, kedy v prípade ak sa jedná o nakladanie resp. iný výkon vlastníckeho práva jedného z manželov so spoločným majetkom, ktorý nemôžeme označiť za bežný, je potrebný súhlas na takéto konanie druhého manžela. Ak by manžel v takomto prípade konal bez súhlasu druhého manžela, ten sa môže domáhať neplatnosti právneho úkonu, pričom táto neplatnosť je relatívna.

Česká právna úprava taktiež výslovne upravuje situáciu, kedy by súhlas jedného z manželov, napriek výzve druhého manžela, nebol daný. Ako vyplýva z predmetného ustanovenia § 714 Občianskeho zákoníka, ak manžel odmieta dať takýto súhlas druhému manželovi bez relevantného dôvodu a v rozpore so záujmami manželov, rodiny alebo spoločnej domácnosti, resp. nie je schopný takýto súhlas poskytnúť, môže sa manžel, ktorý chce

predmetné neobvyklé naloženie s majetkom uskutočniť, obrátiť na súd s návrhom na náhradu prejavu vôle druhého manžela rozhodnutím súdu.

Ustanovenie § 715 Občianskeho zákoníka, obdobne ako ustanovenie § 148a ods. 1 OZ, upravuje možnosti použitia spoločného majetku manželov na potreby podnikania jedného z manželov. V zmysle § 148a ods. 1 slovenského Občianskeho zákonníka sa v takýchto situáciách (t.j. pri začatí podnikania) vyžaduje súhlas druhého manžela (nepodnikateľa) na použitie spoločného majetku na podnikateľské účely. Po poskytnutí predmetného prvotného súhlasu sa však už na ďalšie právne úkony, týkajúce sa využitia spoločného majetku na podnikateľské účely jedného z manželov, súhlas nevyžaduje. Česká právna úprava taktiež podmieňuje použitie spoločného majetku manželov na podnikanie jedného z nich súhlasom druhého manžela. Tento súhlas sa však vyžaduje iba v prípade, ak majetková hodnota toho, čo sa má na podnikanie použiť, presahuje mieru primeranú majetkovým pomerom manželov. Týmto ustanovením sa má zamedziť oklieštenosti nakladania so spoločným majetkom v tom zmysle, že ak by manžel podnikateľ chcel použiť na podnikateľskú činnosť síce spoločný majetok manželov, avšak iba v nepatrnom resp. malom rozsahu, súhlas druhého manžela sa nevyžaduje.⁷⁶ Obdobne sa postupuje aj v prípadoch, kedy by sa spoločný majetok použil za účelom nadobudnutia podielu v obchodnej spoločnosti resp. družstve, alebo ručenia spoločným majetkom za záväzky obchodnej spoločnosti alebo družstva.

V prípade ak sa na vyššie uvedené podnikateľské účely využil spoločný majetok nad mieru primeranú pomerom a bez súhlasu druhého manžela, môže sa tento dovoľávať neplatnosti predmetného právneho úkonu.

3 Zmluvný režim úpravy majetkových práv manželov

Slovenský Občiansky zákonník vo svojich ustanoveniach primárne stanovuje zákonný režim vzniku a fungovania bezpodielového spoluvlastníctva manželov. Prioritne je to odôvodnené tým, že inštitút BSM má chrániť obidvoch manželov z pohľadu ich majetkového postavenia a zabezpečenia životných potrieb. Napriek tomu Občiansky zákonník pripúšťa možnosť modifikácie rozsahu ako aj existencie BSM na základe dohody manželov. Treba však uviesť, že je to za podmienky, kedy už manželstvo existuje a vždy takáto modifikácia môže pôsobiť iba do budúcnosti t.j. nie spätne.

Česká právna úprava majetkových vzťahov medzi manželmi taktiež umožňuje modifikovať rozsah ako i existenciu spoločného jmění manželů. Predmetná regulácia je vymedzená v ustanoveniach §§ 716 – 723 Občianskeho zákoníku. Predmetná oblasť je označená ako „Zmluvný režim“ manželského majetkového práva.

Jeden z elementárnych rozdielov modifikácie majetkových práv manželov v Českej republike a na Slovensku je v tom, že v Čechách je pripustené, aby si manželský majetkový režim zmluvne upravili nie len manželia počas existencie manželstva, ale aj snúbenci ešte pred tým, ako vstúpia do manželského zväzku.

Obdobne ako na Slovensku, aj v Čechách zmluvná modifikácia manželských majetkových práv je prípustná smerom do budúcnosti a v prípade, ak by si účinky takéhoto

⁷⁶ BĚLOHLÁVEK, A. J., ČERNÝ, F., JUNGWIRTHOVÁ, M., KLÍMA, P., PROFELDOVÁ, T. 2012. Nový Občiansky zákonník, Srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 385. ISBN 978-80-7380-413-8.

dojednania manželvia dohodli aj spätne, tak by sa na ne neprihliadalo. Zároveň tak ako aj na Slovensku, aj v Čechách sa vyžaduje, aby takáto dohoda mala formu verejnej listiny (na Slovensku je to forma notárskej zápisnice).

Český Občanský zákoník upravuje tri režimy modifikácie SJM. Prvý spočíva v zmluvnom rozšírení resp. zúžení zákonného režimu majetkových práv manželov. Ako sme už uvádzali, zákon priamo vymedzuje, ktoré veci automaticky patria resp. nepatria do spoločného jmění manželů. Avšak vzhľadom aj na zásadu dispozitívnosti, Občanský zákoník umožňuje manželom si tento režim upraviť aj odlišne, ako je to v zákone (Príklad: Veci, ktoré jeden z manželov nadobudne počas manželstva dedením, nespádajú do SJM, ale stávajú sa jeho výlučným vlastníctvom. Manželvia sa však môžu dohodnúť vo forme verejnej listiny, že veci, ktoré manžel nadobudne v budúcnosti dedením, nebudú v jeho výlučnom vlastníctve, ale stanú sa súčasťou spoločného jmění manželů.)

Druhá zákonom prípustná alternatíva modifikácie SJM je dohoda manželov o jeho vzniku ku dňu zániku manželstva. Jedná sa o obdobnú úpravu ako je tomu aj na Slovensku, kedy veci ako aj majetkové práva nadobúda každý z manželov samostatne a spravuje sa právnym režimom výlučného vlastníctva (t.j. vec, ktorú počas manželstva nadobudol jeden z manželov, bude predstavovať jeho výlučné vlastníctvo) do okamihu, kedy dôjde k zániku manželstva. Zánikom manželstva sa veci a majetkové práva, ktoré v tom čase sú vo vlastníctve jedného či druhého manžela a spadajú do všeobecného zákonom stanoveného okruhu spoločného vlastníctva manželov, stávajú súčasťou SJM a budú následne vyporiadané spôsobom, na ktorom sa manželvia dohodli, resp. ktorý vymedzuje súdne rozhodnutie, alebo ktorý stanovuje zákon.

Tretí spôsob modifikácie SJM zmluvou je tzv. režim oddeleného majetku. Je to novozavedený spôsob usporiadania vzájomných majetkových vzťahov medzi manželmi tým spôsobom, že na základe dohody vo forme verejnej listiny bude každý z manželov nadobúdať veci a majetkové práva do svojho výlučného vlastníctva, resp. ak by sa jednalo o vec, ktorú nadobudli obaja manželvia spoločne, spravovala by sa režimom spoluvlastníctva podielového. Predmetné formy modifikácie SJM na základe zmluvy môžu byť počas existencie manželstva menené, a to buď na základe dohody manželov alebo rozhodnutím súdu.

Česká právna úprava poskytuje manželom značnú voľnosť pri rozsahu, obsahu, ako aj doby vzniku zmluvného resp. zákonného režimu manželských majetkových práv. Umožňuje manželom sa dohodnúť taktiež na individuálne určených veciach, resp. majetkových právach, ktoré budú resp. nebudú spadať do SJM.

Občanský zákoník, na rozdiel od slovenskej právnej úpravy, umožňuje manželom dohodnúť sa na úprave vzájomných majetkových vzťahov taktiež pre prípad zániku manželstva. Ak by sa jednalo o úpravu vzájomných majetkových práv manželov v prípade zániku manželstva z titulu smrti jedného z manželov, takáto dohoda by sa zarad'ovala medzi dedičské zmluvy, ak by samozrejme spĺňala všetky obsahové ako aj formálne náležitosti, ktoré zákon pre takýto druh zmlúv ukladá.

Predmetná voľnosť v zmysle možnosti manželov neobmedzene rozhodnúť o úprave ich režimu manželských majetkových práv by však mohla značne ohroziť rovnosť postavenia manželov a zaistenia ich základných potrieb, ako aj potrieb spoločnej rodinnej domácnosti. Z tohto dôvodu český Občanský zákoník upravuje v §§ 698 a 699 inštitút tzv. obvyklého vybavenia spoločnej domácnosti, kde charakterizuje okruh vecí, ktoré sú nevyhnutné na

zabezpečenie riadneho fungovania domácnosti a zaistenia základných potrieb jednotlivých členov rodiny. Jedná sa o hnutelné veci, ktoré slúžia na zabezpečenie a uspokojenie nevyhnutných potrieb rodiny žijúcej v spoločnej domácnosti (napr. potraviny, kuchynské spotrebiče, nábytok a iné). Tieto veci sú vyňaté z okruhu vecí a majetkových práv, ktoré môžu byť predmetom zmluvnej modifikácie SJM manželmi. Znamená to, že ak by si aj manželia na základe zmluvy modifikovali rozsah a obsah SJM, veci ktoré spadajú medzi tzv. obvyklé vybavenie spoločnej domácnosti, by do tohto zmluvného režimu nespádali. Obidvaja manželia by aj napriek zmluvnej modifikácii mali právo predmetné veci patriace do kategórie obvyklého vybavenia spoločnej domácnosti užívať, a to bez ohľadu na to, komu z manželov predmetná vec patrí. Taktiež na nakladanie s takouto vecou by sa vyžadoval súhlas druhého manžela okrem prípadu, ak by sa jednalo o vec zanedbateľnej hodnoty.

Modifikácia zákonnej úpravy obvyklého vybavenia domácnosti je prípustná iba v prípade, ak by jeden z manželov opustil spoločnú domácnosť bez úmyslu sa do nej vrátiť. Modifikovanie rozsahu SJM je obmedzované aj z titulu zabezpečenia možnosti jednotlivých manželov na uspokojenie potrieb seba ako aj rodiny. Z tohto dôvodu Občanský zákoník v ustanovení § 719 ods. 1 kogentne ustanovuje, že zmluva o manželskom majetkovom režime nemôže svojimi dôsledkami vylúčiť schopnosť manžela zabezpečovať rodinu. Cieľom je zamedziť vzniku situácie, kedy by majetkové pomery medzi manželmi boli upravené takým spôsobom, že by to spôsobilo neschopnosť jedného z manželov plnohodnotne uspokojiť potreby seba, ako aj rodiny.

Ďalšou dôležitou otázkou v prípade modifikácie rozsahu SJM na základe dohody manželov, je účinnosť takéhoto zmluvného režimu na tretie osoby t.j. na veriteľov resp. dlžníkov jedného alebo oboch manželov. Ako je zrejmé, všeobecne sa vychádza zo zákonnej premisy ustanovujúcej rozsah SJM, z ktorej jasne vyplýva čo patrí, resp. nepatrí do spoločného jmění manželů. V prípade zmluvnej modifikácie je možné tento rozsah zmeniť, čo by však mohlo mať zásadný vplyv pre uspokojovanie pohľadávok veriteľov jedného resp. oboch manželov. Z tohto dôvodu Občanský zákoník podmieňuje účinnosť takejto zmluvnej modifikácie súhlasom tretej osoby, ktorej by sa predmetná modifikácia dotkla. Ak by tretia osoba takýto súhlas nedala, bude predmetná zmluvná modifikácia rozsahu SJM voči nej neúčinná. Vzhľadom k tomu, že by požiadavka takéhoto súhlasu mohla v praxi spôsobovať značné obtiaže, resp. prietahy v prípade potreby nakladať resp. hospodáriť s majetkom manželov, Občanský zákoník zaviedol možnosť registrácie takejto dohody manželov do verejného zoznamu vedeného českou notárskou komorou. Okamihom zverejnenia dohody o modifikácii SJM v tomto zozname sa dohoda stáva účinná voči tretím osobám, a teda aj tým, ktorých sa bezprostredne týka, a to bez ohľadu na to, či o takejto dohode vedeli, resp. s ňou súhlasili.⁷⁷

Ako sme už vyššie uviedli, česká právna úprava umožňuje, aby si otázku majetkových vzťahov upravili osoby ešte pred uzavretím manželstva. Jedná sa o tzv. predmanželskú zmluvu, na základe ktorej by si snúbenci už pred uzavretím manželstva dohodli zmluvný režim rozsahu a existencie spoločného jmění manželů. Takáto zmluva však nadobúda účinky až uzavretím manželstva.

⁷⁷ Bližšie pozri: <https://www.nkcr.cz/sluzby/rodina-majetek-a-ochrana-prav/seznam-listin-o-manzelskem-majetkovem-rezimu>

Tak ako manželia resp. snúbenci môžu modifikovať rozsah spoločného jmění manželů, tak majú možnosť sa dohodnúť aj na jeho hospodárení. V prípade ak by sa spravovanie majetku odlišovalo od zákonom stanoveného režimu, vyžaduje sa obdobne ako pri modifikácii SJM, jeho zmluvná úprava so splnením obsahových, formálnych, ako aj registračných podmienok. Taktiež aj v prípade spravovania spoločného majetku jedným z manželov, Občanský zákoník stanovuje hranice možnej modifikácie s cieľom ochrániť možnosť zabezpečenia základných potrieb manžela resp. rodiny. Z tohto dôvodu ak by aj na správu majetku bol na základe dohody manželov určený iba jeden z manželov, v prípade ak by išlo o rozhodnutie týkajúce sa spoločného majetku ako celku, resp. nakladanie s bytom, resp. domom, v ktorom manželia bývajú, vyžaduje sa súhlas aj druhého manžela. V prípade ak by manžel poverený so správou majetku s ním naložil bez takéhoto súhlasu, má druhý z manželov právo dovolávať sa neplatnosti takéhoto právneho úkonu.

Záver

BSM ako aj SJM predstavujú inštitúty, ktorých význam pri regulácii majetkových vzťahov medzi manželmi je nepopierateľný. Zo stručného exkurzu vybraných rozdielov medzi právnou úpravou manželských majetkových práv v Českej republike a na Slovensku je zrejماً potreba aktualizácie a čiastočnej konkretizácie právnej úpravy bezpodielového spoluvlastníctva manželov na Slovensku, a to tak z pohľadu flexibilnejšej možnosti nakladania s majetkom patriacim manželom, rozšírenia možnosti zmluvnej modifikácie s poukazom na ochranu postavenia manželov vo vzájomnom vzťahu, ako aj vo vzťahu k tretím osobám, a taktiež z pohľadu implementovania možnosti modifikácie BSM pred vznikom manželstva.

Zoznam bibliografických odkazov:

- BĚLOHLÁVEK, A. J., ČERNÝ, F., JUNGWIRTHOVÁ, M., KLÍMA, P., PROFELDOVÁ. T. 2012. Nový Občanský zákoník, Srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 830 s. ISBN 978-80-7380-413-8.
- CIRÁK, J., FICOVÁ, S. a kol. 2008. Občanské právo. Obecná část. Vydání první. Ostrava : KEY Publishing s.r.o., 2008. 359 s. ISBN 978-80-7418-002-6.
- FEKETE, I. 2011. Občiansky zákoník 1. Veľký komentár. Bratislava: Eurokódex, 2011. 1254 s. ISBN 978-80-89447-50-3.
- GANDŽALOVÁ, D. 2012. Vývoj dedičského práva a jeho ďalšie smerovanie. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2012. 176 s. ISBN 978-80-557-0282-7
- LAZAR, J. a kolektív 2010. Občianske právo hmotné 1. Prvé vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2010. 715 s. ISBN 978-808078-346-4.
- LUBY, Š. 1998. Výber z diela a myšlienok. Prvé vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 1998. 496 s. ISBN 80-88715-31-8.
- SKALOŠ, M.: Právny poriadok Československa v rokoch 1948 – 1989. 1. vyd. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020, 368 s. ISBN 978-80-557-1679-4.
- ŠOŠKOVÁ, I.: Právne formy usporiadania majetkových vzťahov medzi manželmi na území Slovenska - história a súčasnosť: In Štát a právo. - Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, roč. 6, č. 2-3 (2019), s. 191-234, ISSN 1339-7753

ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ M., HULMÁK, M. a kol. 2009. Občanský zákoník I. §1 až 459. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 1394 s. ISBN 978-80-7400-108-6.
Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník
Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník

VYBRANÉ PROBLÉMY ZVERENSKÝCH FONDŮ ZAMERANÉ NA KONANIE ZAKLADATEĽA A KAUZA „ČAPÍ HNÍZDO“

CHOICE PROBLEMS TRUSTS WITH SPECIAL REGARD TO THEIR FOUNDATION AND CAUSE „ČAPÍ HNÍZDO“

Ladislav Ščury

ABSTRAKT

Článok sa zaoberá novou obohatenou úpravou zverenského fondu, ktorý bol zakotvený v novom Občianskom zákonníku v Českej republike s účinnosťou od 1.1.2014 v kontexte kauzy premiéra ČR Andreja Babiša „Čapí hnízdo“, ktorý založil takýto zverenský fond.

KLúčové slová: zverenský fond, zakladateľ zverenského fondu, správa zverenského fondu, Andrej Babiš, Čapí hnízdo

Úvod

S účinnosťou od 1.1.2014 bolo právo v Českej republike obohatené o úpravu zverenského fondu zakotvenom v novom Občianskom zákonníku (ďalej iba ČOZ). Vzorom českej úpravy sa stala regulácia kanadskej provincie Quebec, konkrétne čl. 1260-1370 quebeckého občianskeho zákonníka (ďalej iba CCQ). Preto možno hovoriť o prenose quebeckej úpravy do českého práva ako tzv. právneho transplantátu.

1 Skutoční majitelia a vlastnícke štruktúry zverenských fondov a ich zápis do registrov

V tejto práci sa budem zaoberať skutočným majiteľom zverenských fondov, najmä aspektami postavenia zakladateľa zverenského fondu, ktoré sú zásadné pre riadnu správu majetku zakladateľa vyčleneného do zverenského fondu. Priblížim krátko aj povinné štandardy starostlivosti zverenského správcu.

Táto téma je aktuálna vzhľadom na kauzu českého premiéra a ďalších osôb „Čapí hnízdo“ v kontexte ako sa premiér **Babiš** dostal do hľadáčika polície ČR aj z dôvodu, že zverenský fond je novým pojmom v právnej úprave ČR.

Ako dopadlo stíhanie všetkých obvinených v kauze „Čapí hnízdo“ vrátane premiéra Českej republiky **Andreja Babiša**, ak sa už dostal do hľadáčika polície je otázne. Najvyšší štátny zástupca **Pavel Zeman** buď potvrdí skorší záver svojho podriadeného **Jaroslava Šarocha** a zastaví trestné stíhanie alebo v kauze 50 miliónovej dotácie bude **Andreja Babiša** alebo ho opäť bude stíhať ako obvineného. Pokiaľ najvyšší štátny zástupca nakoniec pošle pred súd **Andreja Babiša**, premiér sa ešte môže dočkať omilostenia od prezidenta Českej republiky **Miloša Zemana**. Miloš Zeman už v októbri 2018 šéfovi hnutia ANO ponúkol, že mu udelí tzv. abolíciu a tým ho zbaví obvinenia. **Andrej Babiš** však takúto možnosť odmietol, preto som si dovoľil podľa rokov vytvoriť krátky časový prehľad kauzy „Čapí hnízdo“:

2006-2007

Jediným majiteľom areálu statku a liehovaru sa stáva firma ZZN Agro Pelhřimov zo skupiny Agrofert patriaca **Andrejovi Babišovi**.

2008

ZZN Agro Pelhřimov sa premenováva na Farmu „Čapí hnízdo“. Majiteľ je od tej doby neznámy (zverenecký fond). Schválená je dotácia 50 miliónov českých korún.

2010

Farma je hotová a otvorená pre verejnosť.

2011

Pri audite je zistené, že Farma „Čapí hnízdo“ porušila podmienky dotácie, preto dostáva pokutu 6 miliónov českých korún.

2012

Väčšina pokuty je odpustená, firma má zaplatiť len 37 tisíc českých korún plus penále.

2015

V premiére filmu Matrix AB hovorí **Andrej Babiš**: „Je to ten najlepší projekt, aký som kedy vymyslel. Napadlo ma to, keď som čakal s deťmi vo fronte v ZOO.“ Po tomto vyjadrení vrchná štátna zástupkyňa **Lenka Bradáčová** dostala anonymné trestné oznámenie. Polícia ČR preveruje päťdesiat miliónovú dotáciu pre „Čapí hnízdo“.

2016

Polícia ČR oficiálne začala vyšetrovanie dotácie pre „Čapí hnízdo“, ktoré odštartovalo anonymné trestné oznámenie. Ukázalo sa, že **Andrej Babiš** v kauze „Čapí hnízdo“ klamal. Prípado sa dostal na mimoriadnu schôdzu českej Poslaneckej snemovne. Politik **Andrej Babiš** na nej prvýkrát označil za vlastníkov farmy „Čapí hnízdo“ svoje deti a manželku ako založený zverenský fond.

Júl 2017

Andrej Babiš absolvoval podľa svojho vyjadrenia jeden z výsluchov ku kauze „Čapí hnízdo“.

August 2017

Policijný komisár **Pavel Nevtípil** požiadal Poslaneckú snemovňu o vydanie **Andreja Babiša** a **Jaroslava Faltýnka**. Dospel k záveru, že sú spolu s ďalšími osobami podozrivý z dotačného podvodu. **Andrej Babiš** obvinil políciu, že koná na zákazku a zaútočil na vyšetrovateľa **Nevtípila**. Vtedajší šéf pražské polície sa nezvykle tvrdo ohradil a za **Nevtípila** sa postavil.

September 2017

Snemovňa zbavila **Babiša** a **Faltýnka** imunity. Oba boli následne obvinení z dotačného podvodu. Rovnako tak Babišové deti Adriana, Andrej, manželka Monika a jej brat. Stíhaný boli i podriadený Babiša z Agrofertu. Polícia začala chystať výsluchy. **Andrej Babiš junior** zmizol. Podľa jeho nasledujúcich slov bol proti svojej vôli odvezený na Krym, kde strávil niekoľko týždňov.

December 2017

Právnicki premiérových detí Adriany a Andreja doručili polícii lekárske správy, podľa ktorých ani jeden nie je schopný zúčastniť sa zo zdravotných dôvodov trestného konania.

Máj 2018

Štátny zástupca zastavil stíhanie **Jaroslava Faltýnka** a jedného z manažérov holdingu. Naopak stíhanie **Babiša** a jeho rodiny podporil.

Jún 2018

Andrej Babiš bol prvýkrát vypočutý v pozícii obvineného. Na políciu dorazili aj jeho manželka Monika a dcéra Adriana. Obe vypovedať odmietli. **Andrej Babiš junior** opäť nedorazil.

November 2018

Syn premiéra **Andreja Babiša** mladší uviedol, že ho spolupracovníci jeho otca držali kvôli kauze „Čapí hnízdo“ na Kryme. Babiš syna označil za psychicky chorého a obvinenie z únosu syna odmietol. Informácie vyvolali politickú krízu, ale Babišova vláda v Snemovne pokus opozície o svoje odvolanie ustála.

Marec 2019

Polícia ukončila vyšetrowanie prípadu dotácií pre Farmu „Čapí hnízdo“ a obvinený získal možnosť preštudovať spis a navrhnúť doplnenie vyšetrowania.

Apríl 2019

Polícia ČR odovzdala spis v kauze päťdesiat miliónovej dotácie na stavbu Farmy „Čapí hnízdo“ štátnemu zástupcovi.

Júl 2019

Následne polícia zahájila úkony trestného konania v súvislosti s hospodárením Farmy „Čapí hnízdo“, a to pre podozrenie z trestného činu krátenia dane. Išlo o odpočet DPH, sto miliónovej čiastky vynaloženej na reklamu a podozrenie na ďalšie daňové delikty. Kriminalisti podozrievajú Babiša a jeho firmy z daňových únikov.

September 2019

Pražský štátny zástupca **Jaroslav Šaroch** dospel ako dozorujúci štátny zástupca k záveru, že **Andrej Babiš** ani ostatní obvinení neporušili zákon, a zrušil resp. zastavil ich trestné stíhanie. Jeho rozhodnutie potvrdil aj Šarochov nadriadený **Martin Erazím** a prípad postúpil do Brna na stôl Najvyššieho štátneho zástupcu.

Vzhľadom na časový priebeh kauzy „Čapí hnízdo“, chcem týmto článkom priblížiť odbornej verejnosti právny rámec zvereneckých fondov, pretože takýto zverenský fond v prípade kauzy „Čapí hnízdo“ založil **Andrej Babiš**. Možno preto predpokladať, že v kontexte kauzy „Čapí hnízdo“ došlo následne aj k doplneniu legislatívy v ČR, ktorá sa týka zverenských fondov, nakoľko dovtedy všeobecný právny rámec zverenských fondov stanovovali iba všeobecné ustanovenia českého Občianskeho zákonníka.

V kontexte kauzy „Čapí hnízdo“ bola potrebná identifikácia skutočných majiteľov zverenských fondov do českej právnej úpravy, ktorá bola zavedená novelou zákona o verejných registroch účinnou od 1.1.2018. Novela zákona č. 368/2016 Sb., zmenila zákon č. 304/2013 Sb. o verejných registroch, pričom vo svojom ust. § 118f uvádza, že do zriaďovania evidencie skutočných majiteľov sa okrem identifikačných údajov o skutočnom majiteľovi bude zapisovať i údaj o podiele na hlasovacích právach, ak sa zakladá postavenie skutočného majiteľa na priamej účasti v právnickej osobe, podiel na rozdeľovaných prostriedkoch, ak sa zakladá na postavení skutočného majiteľa na tom, že je ich príjemcom, alebo inej skutočnosti, ak je postavenie skutočného majiteľa založené inak.

Zákon o verejných registroch v tomto ohľade na jednej strane stanovuje, že registrový súd nezapíše údaje o skutočnom majiteľovi, ak návrh na zápis údajov o skutočnom majiteľovi okrem iného, nebol podaný s listinami, ktorými majú byť podľa tohto alebo iného zákona preukázané údajmi o skutočnom majiteľovi. Na druhú stranu, ak nie je zrejmé, čo sa rozumie

pojmom „podiel“, hlavne v prípade nepriameho podielu a ako ho identifikovať, bude rovnako veľmi ťažké určiť, akými dokumentami takýto podiel doložiť, čo potvrdzuje i dôvodová správa k uvedenej novele zákona č. 368/2016 Sb..⁷⁸ Uvedené povinnosti identifikácie a dokladania vlastnickej štruktúry a skutočných majiteľov podrobne vysvetľuje stanovisko expertnej skupiny ministerstva pre miestny rozvoj (ďalej iba stanovisko expertnej skupiny MMR).⁷⁹ Stanovisko expertnej skupiny MMR špecifikuje, že skutočným majiteľom sa rozumie skutočný majiteľ v zmysle zákona č. 253/2008 Sb. o niektorých opatreniach proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti a financovaní terorizmu (ďalej iba LegVTrČ). Ďalej vymedzuje povinnosti zadávateľa týkajúce sa obsahu zadávanej dokumentácie, výzvy vybranému dodávateľovi a posúdenie dokladov poskytnutých vybraným dodávateľom, ako i povinnosti vybraného dodávateľa ohľadom poskytovania informácií a dokladov o vlastnickej (majetkovej) štruktúre a skutočnom majiteľovi.

Zverenský fond sa ako investičný fond vytvára na základe zmluvy vyčlenením majetku zakladateľa resp. z fondu kolektívneho investovania (§ 148 ods. 1 zákona č. 240/2013 Sb. o investičných spoločnostiach a investičných fondoch (ďalej iba ZISIF). Zakladateľ alebo beneficiant nemôžu byť zverenskými správcami (§ 150 ods. 4 ZISIF) Investičná spoločnosť môže byť zverenským správcom aj zverenského fondu, ktorý nie je investičným fondom (§ 151 ZISIF) Dohľad nad správou zverenského fondu, ktorý je investičným fondom, vykonáva obhospodarovateľ tohto fondu (§ 151 ods. 1 ZISIF).

Vo vzťahu k rôznym druhom právnických osôb obsahujú rozhodujúce právne informácie o štruktúre vlastníctva výpisy z registra (napr. kmeňové listy u s.r.o. alebo zoznam akcionárov u a. s., ktoré majú rôznu právnu silu). Stanovisko expertnej skupiny MMR, však informácie interpretuje tak, že ako doklad o vlastnickej štruktúre či skutočnom majiteľovi môže slúžiť ktorýkoľvek z týchto výpisov bez ohľadu na to, že v konkrétnom prípade môže existovať dokument s vyššou právnou silou, než uvádza ako vlastníka právnickej osoby odlišnú osobu. Nastolené problémy vyplývajúce z absencie riešenia situácie nepriameho vlastníctva a hierarchie právnej sily rôznych dokladov rieši zákon o verejných registroch.

Skutočnosť, že zverenský fond môže byť aj investičný zverenský fond, vyplýva priamo z názvu fondu, z ktorého musí byť zrejmé, že ide o investičný zverenský fond a zo skutočnosti, že je o ňom záznam v zozname investičných zverenských fondov vedených ČNB. Teoreticky vo zverenskom fonde môže byť osobou, ktorá ma faktické alebo právne možnosti vykonávať priamo alebo nepriamo rozhodujúci vplyv v takomto fonde akákoľvek z nasledujúcich osôb: zakladateľ, zverenský správca, beneficiant, osoba, v ktorého záujme bol zverenský fond založený, ak nie je určený beneficiant, osoby oprávnené k výkonu dohľadu nad správou zverenského fondu alebo iného právneho usporiadania bez právnej osobnosti, napr. rada protektorov (§ 4 ods. 4 písm. c) zákon č. 253/2008 Sb. o niektorých opatreniach proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti a financovaní terorizmu (ďalej iba LegVTrČ).

Nakoľko žiadna z uvedených osôb nemá vo zverenskom fonde percentuálny podiel, ako je to u obchodných korporácií, je nutné pre určenie ovládajúcej osoby alebo spoločne jednajúcej osôb zistiť konkrétne nastavenie vzťahov medzi vyššie uvedenými osobami na základe listín a prípadne ďalších dokumentov, ktoré fungovanie zverenského fondu upravujú

⁷⁸ Dôvodová správa k českému zákonu č. 368/2016 Sb., komentár k §118d, str. 70

⁷⁹ <http://www.portal-vz.cz/getmedia/107598a8-e528-4d82-a52c-40af3c4ef04/stanovisko>

a určiť na základe materiálnych kritérií ovládanie, ktorá z uvedených osôb má vo zverenskom fonde rozhodujúci vplyv.

Obdobnú funkciu správy vyčleneného majetku majú zverenské fondy v krajinách anglosaského práva (Veľká Británia, Írsko, USA, Kanada /mimo Quebec/, Austrália, Nový Zéland atď.) trusty, ktoré však môžu byť zriaďované nielen na základe výslovnej zákonnej úpravy, ale i na základe judikatúry, ako fiducie v krajinách ovplyvnenými francúzskym právom (Francúzsko, Belgicko, Kanada – Québec). Trusty vznikajú podľa medzinárodnej úpravy trustov uvedenej v Haagskom dohovore o rozhodnom práve pre trusty a ich uznanie z roku 1985 (Holandsko, Švajčiarsko, Taliansko, Luxembursko)⁸ alebo treuhand v krajinách ovplyvnených nemeckým právom (Nemecko, Lichtenštajnsko).

U zverenských fondov alebo obdobných zahraničných usporiadaniach, neziskových majetkových právnických osôb a ďalších zvláštnych subjektov či usporiadanie s právnou osobnosťou, či bez nej je nutné určiť typy osôb podieľajúcich sa na fungovaní zverenského fondu. Osoby, ktoré sa podieľajú na fungovaní fondu sú rovnaké ako v Českej republike, ktoré som uviedol vyššie.

Ďalej je nutné určiť, spravidla na základe vymedzenia akých práv a povinností v zakladateľskom či obdobnom dokumente, či inom zmluvnom dokumente súvisiacom s daným zverenským fondom to:

- ktorá z vyššie uvedených osôb v konkrétnom skúmanom zverenskom fonde vykonáva fakticky rozhodujúci vplyv, a či tak koná samostatne alebo spoločne s jednou alebo viacerými vyššie uvedenými osobami,
- na základe akých kritérií vykonáva jedna či viac osôb rozhodujúci vplyv, teda má právo aktívne rozhodovať, udeľovať súhlas či vetovať rozhodnutia týkajúce sa zásadných záležitostí fungovania daného zverenského fondu, ako je napr.:
 - mať právo menovať samostatne alebo ako výsledok výkonu hlasovacích práv zverenského správcu, väčšinu členov rady protektorov, pokiaľ existuje, ktorí boli vo funkcii behom prebiehajúceho či minulého finančného roku alebo právo určovať beneficentov,
 - mať právo vykonávať významný vplyv vo zverenskom fonde podľa zmluvy uzatvorenej s takýmto zverenským fondom alebo podľa zakladateľských dokumentov takéhoto zverenského fondu v prípade, že rozhodné právo, ktorým sa riadi takýto zverenský fond, takéto jednanie dovoľuje,
 - mať právomoc vykonávať významný vplyv uvedený v predchádzajúcom ustanovení bez formálneho oprávnenia,
 - mať právo použiť všetky aktíva zverenského fondu či ich časť,
 - podieľať sa nerozdielne na finančných záväzkoch zverenského fondu alebo za tieto ručiť.

Spoločným prvkom a základnou podmienkou poslednej kategórie je, aby príslušná entita či usporiadanie neboli v právnom poriadku, ktorému podliehajú právnickými osobami.

Do tejto skupiny usporiadania bez právnej osobnosti bude spadať predovšetkým:

1. Zverenský fond
2. Investičný zverenský fond (aj obdobné zahraničné usporiadania napr. zahraničný zverenský fond).

Vznikom zverenského fondu vzniká oddelene a nezávisle vlastníctvo vyčleneného majetku v našom prípade majetku Andreja Babiša. Zverenský fond nie je právnickou osobou, jedná sa o osobu bez právnej osobnosti. Zverenský fond je usporiadanie, ktoré zahrňuje minimálne osobu zakladateľa, správcu a beneficenta (§ 1448 ods. 1 ČOZ), pričom môže navyše zahŕňať osobu či osoby vykonávajúce dohľad nad zverenským správcom, takzvanú rada protektorov.

Pri evidencii zverenských fondov požaduje štvrtá smernica proti praniu peňazí po členských štátoch EÚ, aby zaistili registráciu zverenských fondov v registri zverenských fondov (Čl. 31 smernice EÚO předcházení využívání finančního systému k praní peněz a financování terorizmu (AML.)) Do evidencie zverenských fondov sa od 1.1.2018 musia zapísať zverenské fondy alebo obdobné zariadenia, ktoré sa riadia právom iného štátu, pôsobiace na území ČR teda aj zahraničný zverenský fond.

Ak je obchodný podiel v právnickej osobe, najmä v obchodnej korporácii vložený do zverenského fondu, je možné túto skutočnosť zistiť z rubriky ostatné skutočnosti na výpise z verejného registra danej právnickej osoby, vrátane názvu zverenského fondu a zverenského správcu. Po zriadení registra zverenských fondov od 1.1.2018 je možné aspoň pre verejné orgány získať zakladateľskú listinu z evidencie zverenských fondov, nie však zoznam beneficentov.

Pre zaujímavosť spomeniem, že existujúce či vytvárané systémy priameho rozkrývania vlastníckych štruktúr a skutočných majiteľov v Českej republike trpí celou radou systémových nedostatkov. Najdôležitejším z týchto nedostatkov je absencia overenia informácie o vlastníckych štruktúrach a skutočných majiteľoch, ktoré sa zbierajú z existujúcich informácií v obchodných či iných registroch, relevantnými a dôkaznými dokladovými dokumentami. Ďalším dôležitým systémovým problémom je potom spoliehanie sa na informácie o vlastníctve z obchodných registroch, ktoré tieto informácie v rade prípadov neobsahujú a pokiaľ ich obsahujú, tak tieto informácie nie sú vždy preukazné (právne záväzné).

Spomeniem, že jednotlivé typy zavádzaných registrov skutočných majiteľov či existujúce databázy alebo aplikácie majú svoje vlastné špecifické nedostatky, pre ktoré nie je možné zistiť skutočných majiteľov. Istú náplasť nedostatkov odstránilo vytvorenie certifikácie transparentnosti spoločností v ČR. Pre spoločnosti, ktoré prah obratu nespĺňajú, bude táto certifikácia dobrovoľná.

Certifikácia transparentnosti daňových štruktúr a daňovej zodpovednosti pomocou transparentnej značky by mohla pomôcť finančnej správe, lebo spoločnosti a skupiny spoločností, ktoré túto značku získajú, bude možné považovať za menej rizikové z hľadiska (ne)prevádzania daňovej optimalizácie v oblasti dane z príjmu právnických osôb. Certifikácia pomocou zlatej transparentnej značky pomohla overovať poskytovateľom dotácií pre malé a stredné podniky, že overuje, že daná právnická osoba je skutočne malým a stredným podnikom. Spomeniem, že je vytvorený Európskou komisiou systém Arachne pre automatizovanú kontrolu, ktorá má slúžiť ako prevencia na odhaľovanie podvodov a identifikácií najviac riskantných projektov a kontaktov (skutočných majiteľov zverenských fondov) pri čerpaní projektov operačných programov EÚ, ktorý využíva aj úrad pre boj proti podvodom (OLAF).

Okrajovo by som sa chcel dotknúť správy fondu. Podľa českého občianskeho zákonníka môže byť zverenským správcom každý svojprávny človek; právnická osoba môže byť zverenským správcom iba v prípade, že tak stanoví zákon (§ 1453 ČOZ). Pri fyzickej osobe sa

vyžaduje dosiahnutie veku 18 rokov⁸⁰. Obmedzenie svojprávnosti pritom vedie k automatickému zániku funkcie zverenského správcu (§ 1438 ČOZ). Rovnaký dôsledok má osvedčenie úpadku zverenského správcu (§ 1438 ČOZ). Iné požiadavky na fyzickú osobu uchádzajúcu sa o funkciu zverenského správcu kladené podľa ČOZ nie sú. Čo sa týka spôsobilosti právnických osôb vykonávať funkciu zverenského správcu, je v súčasnej dobe prípustná jediným zákonom č. 240/2013 Sb. o investičných spoločnostiach a investičných fondoch (ZISIF). Tento zákon ZISIF umožňuje investičnej spoločnosti, aby sa stala zverenským správcom, a to ako „bežného“ zverenského fondu⁸¹, tak zverenského fondu, ktorý je investičným fondom⁸². V každom prípade sa teda zverenským správcom môže stať iba osoba licencovaná českou národnou bankou, ktorá musí spĺňať prísne kritériá strán kapitalizácie a ktorá po celú dobu existencie podlieha dozoru českej národnej banky.

Je zásadné si uvedomiť, že zverenský fond je druhom správy cudzieho majetku a zverenský správca nie je pochopiteľne druhom správy, ale osobou, ktorá vykonáva činnosť zverenského správcu (ust. § 1438 ČOZ). Táto činnosť môže byť nazvaná správou, pretože zverenský správca je poverovaný správou, kdežto práve zverenský fond je správa sama. Toto rozlíšenie medzi zverenským fondom (správa) a správou zverenským správcom vychádza z ustanovení § 1438 a § 1439 ČOZ. Odlišujeme teda skončenie správy ako činnosti správcu podľa ustanovenia § 1438 ČOZ a skončenie (zánik) správy podľa ustanovenia § 1439 ČOZ, pretože tieto sa nekryjú. Tento zánik správy je nutné chápať *largo sensum* ako ukončovanie zverenského fondu a zánik zverenského fondu, keď práve ukončovanie zverenského fondu je zahájené skončením zverenského fondu (ust. § 1471 v spojení s ust. § 1439 ČOZ). Rozlišovanie uvedených fáz správy, pričom každá z nich ale nemusí nastať, ak sú definované fázy činnosti zverenského správcu (inými slovami ide o fázu správy zverenským správcom) a fázami existencie zverenského fondu. Uvedené má vplyv na práva a povinnosti zverenského správcu, ktorým sa budem venovať nižšie. Ak hovorí napr. zákon o skončení správy v ustanovení § 1446 ods. 1 ČOZ, má na mysli správu zverenským správcom, pretože tu môže byť ďalší zverenský správca. Pokiaľ ale ide o ukončovanie správy podľa ustanovenia § 1471 ČOZ („správa zverenského fondu končí“), je to správa zverenského fondu, ale správa zverenským správcom pokračuje (v prípade ustanovenia § 1473 ods. 1 ČOZ ide znovu o správu zverenského fondu, ktorá síce skončila, ale zverenský správca má oprávnenia a povinnosti vyplývajúce pre neho z jeho správy) pretože nie sú dané dôvody podľa ustanovenia § 1438 ČOZ a je možné nájsť aj celú radu ďalších prípadov. Táto otázka by vyžadovala ďalšie teoretické spracovanie, ktoré presahuje predmet tejto práce, pretože ČOZ nie je úplne prehľadný pri subsidiárnej aplikácii ustanovení o správe cudzieho majetku na zverenský fond, nakoľko niektoré závery môžu byť problematické a v tejto práci nie je priestor poskytnúť vyčerpávajúcu argumentáciu k týmto nastoleným teoretickým problémom.

Zakladateľské právne konanie totiž štatút zverenského fondu môže obmedziť v rozsahu plnej správy, pričom takéto obmedzenie je možné, ako uvádza Lucie Josková (Švestka-Dvořák

⁸⁰ Pred nadobudnutím 18 roku veku sa človek stáva svojprávnym iba v prípade, že je mu priznaná svojprávnosť súdom (§ 37 ČOZ) alebo uzavretím manželstva (§ 30 ČOZ)

⁸¹ Predpokladom je, že sa jedná o investičnú spoločnosť oprávnenú presiahnuť rozhodný limit, ktorá má povolenie obhospodarovať majetok zákazníka, ktorého súčasťou je investičný nástroj, na základe voľnej úvahy v rámci zmluvného dojednaní (portfólio management) § 11 ods. 6 ZISIF.

⁸² V takom prípade môže byť zverenským správcom iba ten, kto je podľa ZISIF oprávnený obhospodarovať takýto investičný fond (§ 150 ods. 2 ZISIF), t.j. typická investičná spoločnosť.

a kol. 2014) citujem: „Je možné usúdiť, že takáto úprava je možná, pretože kontrolné oprávnenia je možné kvalifikovať ako preventívny spôsob dohľadu, ku ktorému je zakladateľ zo zákona oprávnený podľa § 1463 ods. 1 ČOZ.“ Z tohto dôvodu odkazujem na québeckou literatúru²¹, ktorá zhodne konštatuje, že takémuto ustanoveniu štatútu nič nebráni. Ide viac menej iba o vnútorné obmedzenie pôsobnosti zverenského správcu, čo vysvetľuje aj prijatý právny záver OČTK v kauze „Čapí hnízdo“. Zakladateľské právne konanie totiž štatút zverenského fondu môže obmedziť v rozsahu plnej správy, pričom takéto obmedzenie je možné, ako uvádza Lucie Josková²⁰ citujem: „Je možné usúdiť, že takáto úprava je možná, pretože kontrolné oprávnenia je možné kvalifikovať ako preventívny spôsob dohľadu, ku ktorému je zakladateľ zo zákona oprávnený podľa § 1463 ods. 1 ČOZ.“ S tohto dôvodu odkazujem na québeckou literatúru (Becker, 2016), ktorá zhodne konštatuje, že takémuto ustanoveniu štatútu nič nebráni. Ide viac menej iba o vnútorné obmedzenie pôsobnosti zverenského správcu, čo vysvetľuje aj prijatý právny záver OČTK v kauze „Čapí hnízdo“.

Záver

Predmetným článkom som sa snažil vykresliť aspoň v hrubých rysoch zverenské fondy zamerané na konanie zakladateľa, ktorým bezpochyby bol aj Andrej Babiš a jeho kauza „Čapí hnízdo“.

Zoznam bibliografických odkazov:

BECKER, R. Die fiducie von Québec und der Trust. Ein Vergleich mit verschiedenen Modellen fiduziarischer Rechtsfiguren im civil law. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, ISBN 978-3-16149138-2.

Dôvodová správa k českému zákonu č. 368/2016 Sb.

HAVEL, B., PIHERA, V. Trust, fiducie, treuhand v Evropě a svěření v České republice. In: TICHÝ, L., RONOVSÁ, K., KOCÍ, M. (eds.) Trust a srovnatelné instituty v Evropě. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014, ISBN 97880-87488-14-0.

<http://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=59>

http://www.portal-vz.cz/getmedia/107598a8-e528-4d82-a52c-40af3c4ef04/stanovisko_skutecny_majitel.pdf.

JOSKOVÁ, L. Postavení svěřenského správce. In: TICHÝ, L., RONOVSÁ, K., KOCÍ, M. (eds.) Trust a srovnatelné instituty v Evropě. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2014, ISBN 978-80-87488-14-0.

Smernice EÚO čl. 31 předcházení využívání finančního systému k praní peněz a financování terorizmu (AML.)

ŠVESTKA, J., DVORÁK, J., FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek III. § 976 - 1474. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-546-7

Zákona č. 240/2013 Sb. o investičných spoločnostiach a investičných fondoch

Zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorizmu

NĚKTERÉ PROBLEMATICKÉ ASPEKTY EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE

SOME PROBLEMATIC ASPECTS OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR

JUDr. Ivo Polanský

ABSTRACT

The article deals with a summary of some possible problematic aspects of the activities of the European Public Prosecutor's Office (hereinafter referred to as "the Office"). The introduction describes the reasons for the establishment of the Office and its significance and consequences for criminal law of the European Union (hereinafter referred to as "EU") and protection of its financial interests as well as some consequences of the Office's activities for individual member states of EU that have established enhanced cooperation in this area. A basic description of the Office and its competencies is mentioned as well. The first chapter deals with the issue of the applicability of evidence obtained from other member states of EU or under different legislation that is allowed under the Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (hereinafter referred as to "Regulation 2017/1939"). The second chapter is concerned with the issue of so-called forum shopping and its risk follows from the Office's authority to change a jurisdiction. The third and fourth chapters are focused on some problematic issues emerged from possible lack of knowledge of national legislation of European Delegated Prosecutors or possible collision of some provisions of Regulation 2017/1939 with national legislation. The conclusion of the article brings a summary of possible problematic aspects in this area and the author's opinion on their justification and possible solutions.

Klíčová slova: Evropský veřejný žalobce (European Public Prosecutor), Úřad (office), evropský pověřený žalobce (European Delegated Prosecutor), finanční zájmy EU (financial interests of EU)

Úvod

Finanční prostředky EU jsou jejím klíčovým politickým nástrojem a jsou oprávněně považovány za ústřední nástroj evropské politiky. Obecně vzato je možné peníze považovat za hlavní faktor, kterým lze působit na moderní společnost a její členy. Jak uvádí **Kořínek**, jejich moc je implikována z jejich hodnotového nebo spíše nadhodnotového chápání. Proto je nasnadě tvrzení, že finanční prostředky, tedy ve své typické formě peněžních prostředků, jsou ideálním nástrojem influence, determinace, regulace a navigace vnitřních a vnějších politik a vzájemných vztahů států a jejich interakcí (Kořínek, 2019, s.16). Z toho důvodu je jen přirozené, že EU se dlouhodobě snaží nalézt cestu k maximálně efektivní ochraně svých finančních prostředků, resp. finančních zájmů. Tyto snahy vedly k vydání řady dokumentů, zejména pak v oblasti sekundární legislativy EU (nesmíme však opomínat některá ustanovení základních smluv, viz například čl. 83 SFEU), přičemž v roce 2017 bylo v tomto směru

dosaženo zatímního „vrcholu“, neboť došlo k přijetí *nařízení Rady EU 2017/1939, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Evropského veřejného žalobce* (nebo jen *nařízení Rady EU 2017/1939*).

Dnes již můžeme bezpochyby tvrdit, že vznik Úřadu se nesl v duchu konstantní fluktuace, což je pochopitelné, jelikož se jedná o politicky extrémně senzitivní téma. Můžeme dokonce tvrdit, že po zamítavém stanovisku některých členských států po představení projektu *Corpus Juris a Corpus Juris 2000*, které poprvé představily projekt společného Evropského veřejného žalobce, je dosažení konsenzu a zřízení daného orgánu značným i nečekaným úspěchem, byť pouze mezi státy tzv. posílené spolupráce. Pokud hovoříme o posílené spolupráci, je poněkud překvapivé, že například Polsko, které je vůbec největším příjemcem dotací z prostředků EU, k předmětnému nařízení nepřistoupilo.

Úřad představuje specifický projev přenosu svrchovaných pravomocí členských států a *de facto* se jedná o nejinvazivnější „doplňk“ národní suverenity. Jak uvádí **Jelínek**, z dosavadních nástrojů evropské spolupráce se v kontextu trestního práva bezpochyby jedná o kvalitativně nejvyšší formu spolupráce (Jelínek, 2018. s. 60).

Úřad bude disponovat vlastní právní subjektivitou jako samostatný, a především zcela nezávislý orgán EU. K tomu **Gřivna** dodává (Jelínek et al., 2014, s. 330), že evropský veřejný žalobce bude stát v čele veřejné žaloby a bude odpovědný za řízení a koordinaci vyšetřování a trestního stíhání všech trestných činů spadajících do jeho působnosti, což jsou trestné činy poškozující či ohrožující finanční zájmy EU, jenž jsou vymezeny ve směrnici 2017/1371, trestné činy související s účastí na zločinném spolčení, definovaných dle rámcového rozhodnutí 2008/841/SVV či jakýkoliv jiný trestný čin, jenž je neoddělitelně spjatý s trestným jednáním spadajícím do působnosti Úřadu na základě shora jmenované směrnice z roku 2017.

K výkonu své působnosti bude Úřad disponovat řadou oprávnění a nástrojů, které by byly ještě před několika lety v očích mnohých aplikátorů práva utopií. Jako příklad lze uvést použitelnost důkazů zajištěných na území jiného členského státu nebo podle předpisů jiného členského státu. Dále je významná možnost převést trestní věc do jiného členského státu. V souvislosti s budoucí činností Úřadu pak vyvstávají určité otázky jak teoretického, tak praktického charakteru, kterými je třeba se zabývat již nyní.

1 Použitelnost důkazů v jiném členském státě

Odstavec 80 *nařízení Rady EU 2017/1939* uvádí, že důkazy předložené některým z evropských žalobců by u soudu neměly být zamítnuty pouze s odůvodněním, že takové důkazy byly procesně zajištěny v jiném členském státě či v souladu s předpisy jiného členského státu. To ovšem za splnění podmínky, že k zajištění a předložení důkazu došlo v souladu s požadavky tzv. fair procesu. Tzn. soud u kterého probíhá soudní řízení musí mít za to, že připuštění důkazů získaných v jiném členském státě a dle jiné úpravy není na újmu spravedlivého procesu a práva na obhajobu osob, proti kterým se řízení vede.⁸³ To je do jisté míry vágní formulace, jenž otevírá prostor pro individuální interpretaci kautel spravedlivého procesu ze strany soudu a která přímo ovlivní použitelnost toho kterého důkazu v trestním řízení. V daném ohledu bude

⁸³ Viz odst. 80 *nařízení Rady EU 2017/1939* ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

zřejmě stěžejní Úmluva a Listina práv EU.⁸⁴ Zejména důležité pak bude respektování výkladových pravidel vycházející z judikatury ESLP a SDEU, konkrétně tedy zejména výklad vztahující se k čl. 6 Úmluvy a k hlavě VI. Listiny základních práv EU. Neméně důležité bude samozřejmě respektování zásad tzv. fair procesu dle vnitrostátního práva, a to včetně zemí systému *common law*, přičemž právě rozdílnost kontinentálního systému a systému *common law* může v praxi představovat problém.⁸⁵

To mě přivádí k myšlence, jak to bude např. se zásadou kontradiktornosti, která je nezpochybnitelně imanentním komponentem práva na tzv. *fair trial* a jejíž pojetí se značně odlišuje v zemích kontinentálního typu právní kultury od zemí s *adversárním* modelem trestního řízení. Nakonec rozdíly ve výkladu principu kontradiktornosti můžeme spatřit napříč celou EU, což vyplývá z obsahové nejednoznačnosti pojmu kontradiktornost trestního řízení (Mulák, 2019, s. 35). To je jen jedna z mnoha nejasností, která v otázce použitelnosti důkazu může v praxi nastat.

Dále se můžeme zamyslet například nad tím, jak v těch řízeních, která budou vedena pod „takovkou“ Úřadu, bude v praxi fungovat třeba taková doktrína použití plodů z otráveného stromu (*fruits of poisonous tree doctrine*), to už jen proto, že použití důkazů získaných na základě nezákonného důkazu může obvykle znamenat zásah do práva na tzv. fair proces (Del Carmen, 1978, s. 98). Jen u nás je pak názor na použitelnost takových důkazů značně rozličný.⁸⁶ Obdobně je tomu též na Slovensku (Viktoryová, 2009, s. 14) a jinak tomu není ani v rámci celé EU, byť můžeme hovořit o tom, že převážně je v evropských podmínkách uplatňován názor, že předmětná doktrína se neuzije ve své čisté podobě a že nezákonnost každého důkazu se musí promítnout v jejich výsledném hodnocení, jelikož ji nelze přehlížet či obcházet za účelem dosažení odsouzení za každou cenu (Kmec, 2008, s. 27).

S přihlédnutím k výše uvedenému se lze domnívat, že *pro futuro* může docházet k situacím, ve kterých budou některé důkazy nedůvodně zamítnuty s odkazem na spravedlivý proces a právo na obhajobu obviněného, stejně tak jako může dojít k tomu, že budou provedeny, použity a při rozhodování v úvahy vzaty takové důkazy, jejichž pořízení a použití bude v rozporu s postuláty spravedlivého procesu a právem na obhajobu obviněného. To vše s ohledem subjektivní výklad pravidel tzv. fair procesu každého soudce, který bude kromě jeho vlastního subjektivního názoru determinován též konkrétním typem právní kultury.

⁸⁴ Mezi základní zásady činnosti úřadu patří mimo jiné zásada dodržování práv zakotvených Listině základních práv EU.

⁸⁵ Po vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie se bude jednat především o Irsko, nicméně do budoucna nelze jednoznačně vyloučit přistoupení, resp. opětovné přistoupení některé ze zemí *common law*.

⁸⁶ Jednotný názor nepaduje mezi zástupci teorie a ani praxe. Například obhájci obviněných zcela běžně namítají nepoužitelnost toho kterého důkazu na základě teorie plodů z otráveného stromu, Nejvyšší soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 7. 6. 2017. sp.zn. 6 Tz 3/2017 uvádí, že „český trestní proces nepřevzal doktrínu plodů z otráveného stromu, která vznikla a je rozvíjena v USA, zejména pak v podobě simplifikujícího tvrzení, že plody z otráveného stromu jsou vždy otrávené. Podklad pro právní závěr, že důsledkem vadného postupu orgánů činných v trestním řízení nastalého v procesu dokazování je vždy absolutní neúčinnost a tím v trestním řízení nastalá nepoužitelnost důkazů, nelze v příslušných ustanoveních trestního řádu upravujících dokazování v trestním řízení nalézt.“

2 Riziko tzv. forum shoppingu

V souvislosti s použitelností důkazů napříč všemi zeměmi, které navázaly na posílenou spolupráci za účelem zřízení Úřadu, se nepochybně pojí také riziko tzv. *forum shoppingu*. Totiž na operativní úrovni bude pro plnění úkolů Úřadu nepochybně stěžejní činnost stálých komor, které budou sledovat a řídit jednotlivá vyšetřování a přijímat operativní rozhodnutí. Vzhledem k rozsahu jejich pravomocí můžeme stále komory charakterizovat jako nejvyšší výkonný orgán evropské prokuratury, přičemž se jedná o orgán fungující na principu kolektivního rozhodování, což je něco, co ani slovenský a ani český procesní kodex nezná.

Pravidla pro vyšetřování, vyšetřovací úkony, trestní stíhání a alternativní opatření k trestnímu stíhání jsou upravena v čl. 26 nařízení Rady EU 2017/1939 a odst. 5 písm. a) předmětného ustanovení poskytuje stálým komorám možnost předat případ evropskému pověřenému žalobci v jiném členském státě, a to až do přijetí rozhodnutí o zahájení trestního stíhání v souladu s článkem 36 daného nařízení. Hrozí tak reálné riziko, že stálá komora předá trestní věc do jiného členského státu například z důvodů, že v dané zemi je vyšší šance na potrestání pachatele nebo zde hrozí za stejnou trestnou činnost vyšší trest či je v takovém státě jednodušší provádět některé vyšetřovací či zajišťovací úkony. Nabíledni je například riziko převedení trestní věci ze země, kde je kategoricky uplatňována právě shora zmiňovaná doktrína ovoce z otráveného stromu do takového členského státu, kde není vyloučena možnost použití důkazů, které byly získány na základě nezákonného důkazu.

Shora naznačený postup by však fakticky představoval možnost volby jurisdikce soudního řízení podle pravděpodobnosti šance na odsouzení či na přísnější odsouzení. Z pohledu obhajoby osob, proti kterým se trestní řízení povede, bych takovou praxi považoval za nežádoucí. Optikou tzv. fair procesu a zásady rovnosti všech účastníků řízení pak přinejmenším za kontroverzní, neboť by mohlo docházet k porušování principu rovnosti osob v trestním řízení vedeným evropským žalobcem a čistě národní jurisdikcí (Kořínek, 2019, s. 23), což je v moderním demokratickém právním státě, který ctí rovnost všech lidí před zákonem, absolutně nepřípustné.

3 Znalost právní úpravy

Jak již bylo uvedeno, stále komory budou mít stěžejní úlohu na operativní úrovni. S tím však vyvstává určitý problém, a tím je znalost právních řádů členských států. Totiž, jestliže má stálá komora dohlížet nad pověřenými žalobci v členských státech, udílet jim pokyny či rozhodovat o jiných zásadních otázkách trestního řízení, jako je například zmiňované převedení trestní věci do jiného členského státu, tak je naprosto nezbytně nutné, aby členové stálé komory znali trestní právo toho členského státu, ve kterém budou dohlížet nad činností evropského pověřeného žalobce.⁸⁷ Je totiž třeba pamatovat na to, že spolupráce mezi orgány členských států sice bude probíhat dle evropských předpisů, samotné vyšetřování se ale bude vždy řídit právem jednotlivých států.

⁸⁷HENDRYCH, Lukáš. 2020. Úřad Evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti. [online]. 2020. [cit. 08.10.2020]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/...ti/>.

Pokud jde o Českou republiku, bude v Lucemburku působit jeden český evropský žalobce, a to konkrétně Petr Klement, který dosud působil na Nejvyšším státním zastupitelství v Brně. Slovenskou republiku byl jmenován **Juraj Novocký**. Oba zmiňovaní státní zástupci, rep. státní zástupce a prokurátor, budou přiřazeni k některé ze stálých komor. Nicméně můžeme se oprávněně domnívat, že případů v České a Slovenské republice, které budou spadat do působnosti Úřadu, bude zcela jistě v budoucnu přibývat a všechny tyto případy pak budou postupně přiřazovány podle předpisů o dělbě práce rozličným stálým komorám, tedy i těm, kde absentuje zástupce dotčeného členského státu. Jinak řečeno, v některých stálých komorách, které budou pověřeny k dohledu nad vyšetřováním a stíháním trestných činů poškozující finanční zájmy EU probíhajícím v České či Slovenské republice, nebude nikdo se znalostí českého a slovenského právního řádu. Nabízí se proto otázka, zda budou stálé komory skutečně způsobilé dohlížet na práci evropských pověřených žalobců.

Až praxe ukáže, zda mohou stále komory bez potřebné znalostí právních úprav členských států efektivně vykonávat své pravomoci, a zda budou způsobilé kvalifikovaným způsobem posoudit souladnost procesních postupů s postuláty spravedlivého procesu ve smyslu vnitrostátního práva⁸⁸ a judikatury. To pak může být naprosto kruciólní pro posouzení shora zmiňované použitelnosti důkazů.

4 Svěbytnost trestního práva

Problémy, nebo minimálně otázky ohledně zákonnosti postupu Úřadu mohou vyvstat i v dalších oblastech. Je třeba totiž pamatovat na to, že v EU neexistuje společné evropské trestní právo, jakkoliv se může jednat o obecně uznávanou vědní disciplínu. Můžeme si proto položit otázku, jak bude evropský veřejný žalobce postupovat, nebo jak budou řešeny situace, kdy nařízení 2017/1939 nebude koincidovat s právní úpravou dotčeného členského státu nebo pokud nějakou otázku dokonce nebude dané nařízení řešit vůbec. Mám teď na mysli především procesní stránku, byť problém nejednotné definice podvodného jednání, resp. absence takové definice v nařízení 2017/1939 a nedostatečné harmonizace sankcí za podvodné jednání (tzn. nedostatky hmotněprávní) představují rovněž zásadní problém (Jelínek, 2018, s. 70).

V kontextu české procesněprávní úpravy můžeme poukázat například na stížnost proti usnesení o zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 7 tr. řádu která, stručně řečeno, slouží k přezkumu zákonnosti (důvodnosti) trestního stíhání.⁸⁹ Optikou tuzemských aplikátorů práva se samozřejmě jedná o „notoricky“ známý řádný opravný prostředek, který může v České republice podat ten, proti němuž bylo zahájeno trestní stíhání (i další subjekty).⁹⁰

⁸⁸ Viz čl. 36 a násl Listiny.

⁸⁹ Srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. 10. 2005, sp.zn. II. ÚS 369/05.

⁹⁰ V České republice je rozsah přezkumu u stížností ovládán tzv. revizním principem, který je omezen ve třech směrech, a to I. osobou stěžovatele, II. osobou, které se stížnost týká, III. věcí, kterých se stížnost dotýká. Jedná se vlastně o jediný opravný prostředek v systému českého trestního práva, kde není uplatňován princip vázanosti rozhodujícího orgánu obsahem opravného prostředku, resp. v něm vytýkanými vadami. Česká právní úprava tak v tomto směru poskytuje obviněným vyšší stupeň ochrany, neboť trestní řízení má od svého počátku, a to i přes nevěřejnost přípravného řízení, ve větší či menší míře difamující účinky, nehledě na možné zdravotní i finanční konsekvence. Proto je možné vydat usnesení o zahájení trestního stíhání určité osoby pouze v případech, kdy byl v rámci prověřování zjištěn skutkový stav v takovém rozsahu a kvalitě, který umožňuje přijmout závěr, že bylo dosaženo vyššího stupně pravděpodobnosti spáchání určitého skutku obviněným. Kromě náležitostí vymezených v ust. § 160 odst. 1 tr. řádu, tedy musí dané rozhodnutí splňovat i minimální nároky z hlediska skutkové stránky

Avšak v rámci Evropy je daný institut vcelku ojedinělý a *expressis verbis* s ním nepočítá ani přijaté evropské nařízení. Dokonce ani na Slovensku, jehož trestní právo má společnou historii, tradici i kořeny, není stížnost proti usnesení o započetí trestního stíhání přípustná, jak vyplývá z ustanovení § 185 odst. 2 trestného poriadku.⁹¹

V České republice o stížnosti podle ustanovení § 160 odst. 7 tr. řádu standardně rozhoduje dozorový státní zástupce, v případě některých euro-zločinů, a dalších výše uvedených případů, kde bude dána působnost Úřadu, by to měl být tedy zřejmě evropský pověřený žalobce. Zákon dále stanoví, že jde-li o usnesení k jehož vydání dal dozorový státní zástupce souhlas či pokyn, bude o stížnosti rozhodovat bezprostředně nadřízený orgán. V našem případě se pak bude zpravidla jednat o akty evropského pověřeného žalobce, u kterého se předpokládá, že v rámci věcné působnosti Úřadu bude sám či z pokynu evropského žalobce, resp. stálé komory, zahajovat trestní stíhání. Stížnost proti takovému usnesení bude tedy zřejmě vyřizovat právě evropský veřejný žalobce, který jménem komory, a *de facto* podle jejích pokynů, bude dohlížet a dozorovat nad konkrétním trestním řízením.

Evropský veřejný žalobce (za současné ingerence stálých komor) bude tedy dohlížet nad vyšetřováním a trestním stíháním prováděným evropským pověřeným žalobcem, a pokud vnitrostátní právo některého členského státu stanoví vnitřní přezkum určitých úkonů v rámci vnitrostátní struktury státního zastupitelství, bude takový přezkum aktů evropského pověřeného žalobce spadat do pravomoci dohlížečického evropského žalobce, resp. stálých komor (Jelínek, 2018, s. 664).

Jinak řečeno evropský veřejný žalobce a stálá komora vykonávající dozor a dohled nad průběhem celého trestního řízení budou rozhodovat také o stížnostech proti usnesení o zahájení trestního stíhání, které budou vydávány z jejich iniciativy. To není zcela souladné s českou právní úpravou, a hlavně s některými principy přezkumného řízení. Navíc nelze opomenout, že hrozí reálné nebezpečí nerovného procesního postupu (Jelínek, 2018, s. 51).

Závěr

Celkově neuspokojivá úroveň ochrany v oblasti finančních zájmů EU a s tím související potřeba efektivnějšího boje proti trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU vyústila v realizaci dlouho avizovaného plánu na zřízení úřadu Evropského veřejného žalobce. Nepochybně se jedná o významný institut, jenž zefektivní stávající spolupráci v oblasti potírání kriminality a vymáhání spravedlnosti v rámci jednotného prostoru svobody, bezpečnosti a práva (Jelínek, 2018, s. 61). Vyjma OLAFU, který má však „pouze“ pravomoc provádět správní vyšetřování, se jedná prakticky o jediný orgán EU, který disponuje donucovacími pravomocemi, neboť je k zajištění naplnění svých cílů oprávněn vydávat závazné pokyny a rozhodnutí, které jsou orgány členských států povinny respektovat. Úřad bude tedy disponovat autoritativně direktivními instrumenty pro výkon své činnosti. Z toho důvodu se jedná v oblasti trestního práva o průlomový institut, kterým EU vysílá jasný signál, že hodlá nadále posilovat boj proti kriminalitě, zejména pak v oblasti jejích finančních zájmů (Kořínek, 2019, s. 25).

věci, které jsou dlouhodobě akcentovány v judikatuře (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2004, sp.zn. III. ÚS 554/03).

⁹¹ Zákon č. 130/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Nicméně vzhledem k právní úpravě činnosti Úřadu, a také s přihlédnutím k rozdílnosti právních úprav a právních systémů členských států, je hypoteticky možné, že se v praxi mohou vyskytnout shora naznačené nežádoucí situace či problémy. U některých z naznačených problematických aspektů můžeme již nyní tvrdit, že zřejmě bude nezbytné, aby EU přijala potřebná opatření k minimalizaci jejich negativních konsekvencí nebo aby učinila potřebné kroky přímo směřující k jejich odstranění. Takový krok by mohla představovat například harmonizace minimálních práv obviněných či obětí. Jiné z naznačených problémů se zatím pohybují spíše jen v teoretické rovině a pouze praxe může ukázat, zda jsou takové obavy oprávněné. Konkrétně (ne)znalost právní úpravy považují za vyloženě nejistou obavu, jejíž opodstatněnost odhalí až hodnotné empirické výzkumy týkající se efektivity činnosti Úřadu. Nedostatky vyplývající z kapitoly IV. jsou pak faktické a v průběhu trestního řízení se mohou ukázat zvláště citelné. Za významnou považují problematiku použitelnosti důkazů a riziko tzv. *forum shoppingu* stručně rozebrané v kapitole I. a II. To z toho důvodu, že evropská úprava v dané oblasti ponechává značnou míru volnosti v rukou rozhodujících orgánů, tedy soudů a stálých komor, která evokuje možnost libovůle těchto orgánů při volbě jurisdikce soudního řízení nebo při akceptaci použitelnosti důkazů.

Seznam použité literatury

- DEL CARMEN, Rolando V. 1978. *Criminal procedure and evidence*. Gardena, Calif.: Harcourt Brace Jovanovich Legal and Professional Publications, c1978, xxii.
- GŘIVNA, T. *Projekt evropského veřejného žalobce*. In: JELÍNEK, J., GŘIVNA, T., HERCZEG, J., NAVRÁTILOVÁ, J., SYKOVÁ, J., A et. Al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-041-3.
- HENDRYCH, Lukáš. 2020. Úřad Evropského veřejného žalobce: Velké ambice i pochybnosti. [online]. 2020. [cit. 08.10.2020]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/...ti/>.
- JELÍNEK, J. 2018. *Evropský veřejný žalobce v evropském prostoru*. Kriminálnístika, 2018, roč. 51, č. 1, ISSN 1210-9150.
- JELÍNEK, J. et al. 2018. *Trestní právo procesní. 5. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2018, ISBN 978-80-7502-278-3.
- KMEC, J. 2008. *Výběr z rozhodnutí ESLP*. Právní zpravodaj. 2008, (8). ISSN 1212-8694.
- KOŘÍNEK, Š. 2019. *Evropský veřejný žalobce*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica [online]. Praha, 2019, č. 4, ISSN: 0323-0619.
- EUR-Lex. Listina základních práv Evropské unie. [online]. 2020. [cit. 08.10.2020]. Dostupné z: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/ALL/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp.zn. I. ÚS 310/05, SbNU. 211/43.
- Nařízení Rady EU 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.
- MULÁK, J. 2019. *Zásada kontradiktornosti v trestním řízení - evropské souvislosti a česká reflexe*. Bulletin advokacie, 2019, roč. 2019, č. 3, ISSN 1210-6348.
- Sdělení č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. 10. 2005, sp.zn. II. ÚS 369/05.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2004, sp.zn. III. ÚS 554/03.

VIKTORYOVÁ, J., TUREK, L. 2009. *Prípustnosť dokazov v predsúdnom konaní*. Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae. 2009, s. 14. ISSN 1337-6810.
Zákon 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (trestní řád).
Zákon 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod.
Zákon 130/2005 Z.z. Trestný poriadok.

PRÁVNÁ ÚPRAVA TRESTNÉHO ČINU SEXUÁLNEHO NÁSILIA

LEGAL REGULATIONS OF THE SEXUAL VIOLENCE

Peter Trajlínek

ABSTRAKT

Sexuálne násilie je jednou z najnebezpečnejších foriem ľudskej agresie vyznačujúce sa vysokou mierou latencie, pretože sa väčšinou deje za zatvorenými dverami, bez svedkov, pričom obeť sexuálneho násilia sa ho z rôznych príčin snažia utajiť pred svojim okolím a orgánmi činnými v trestnom konaní, ktorým takéto skutky neoznamujú. Príspevok poskytuje stručný prehľad právnej úpravy trestného činu sexuálneho násilia, rozoberá zákonné znaky skutkovej podstaty trestného činu sexuálneho násilia a tieto porovnáva so skutkovou podstatou trestného činu znásilnenia, zaoberá sa motívom páchatel'ov tohto trestného činu a s tým súvisiacou rozhodovacou činnosťou súdov.

Kľúčové slová: trestný čin, sexuálne násilie, znásilnenie, obeť

Úvod

Trestný čin znásilnenia je súčasťou trestnoprávnych noriem v celom vývoji trestnoprávnych kódexov. Odlišné postavenie má trestný čin sexuálneho násilia. Vzhľadom k tomu, že trestný čin znásilnenia môže byť spáchaný výlučne mužom, pričom hmotným predmetom útoku môže byť výlučne žena, stalo sa v priebehu vývoja spoločnosti nevyhnutné zahrnúť medzi skutkové podstaty trestných činov aj konanie, ktorým nie je zasahované výlučne do ľudskej dôstojnosti ženy.

Trestný čin znásilnenia je veľmi úzko špecifikovaný a pokrýva iba jedno z mnohých konaní páchatel'a, ktorými môže byť vážnym spôsobom zasiahnuté do ľudskej dôstojnosti človeka. V prípade absencie trestného činu sexuálneho násilia by zostali páchatelia zasahujúci do práva rozhodovať o svojom sexuálnom živote nepotrestaní a osobám mužského pohlavia by nebolo poskytnutá žiadna ochrana proti takýmto zásahom.

1 Právna úprava

Zákonodarca vymedzením skutkovej podstaty trestného činu sexuálneho násilia v trestnoprávnej norme jednoznačne vyjadril potrebu chrániť spoločnosť nielen pred konaním, ktoré znamená najvyššiu formu zásahu do slobody sexuálneho života (teda donútením k súloži), ale tiež pred donútením k iným sexuálnym praktikám, ako kvalitatívne a možnými následkami odlišnej (nie však menej významnej) formy takéhoto zásahu. (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. septembra 2015, sp. zn. 4 Tdo 57/2014)

Trestný čin sexuálneho násilia nie je z hľadiska súdnej praxe slovenských či českých súdov v početnom množstve prejednávaný. Minimalizáciu rozhodovacej činnosti vo veci sexuálneho násilia možno pripísať vysokej miere latentnosti, pretože kým pri trestnom čine znásilnenia dochádza k takému zásahu do ľudskej dôstojnosti, kedy aspoň niektorá z obetí

ohlási spáchaný trestný čin, pri sexuálnom násilí to vnímame inak. Predpokladáme, že mnoho obetí si zvolí cestu mlčania, pretože možno tento stav nepovažuje za horší v porovnaní so situáciou, v ktorej by sa ocitla po zverejnení toho, čo sa stalo.

Trestný čin sexuálneho násillia upravuje Trestný zákon v § 200 a z hľadiska štruktúry Trestného zákona ho zaraďujeme do druhej hlavy osobitnej časti medzi trestné činy proti slobode a ľudskej dôstojnosti. V zmysle § 200 ods. 1 Trestného zákona sa trestného činu sexuálneho násillia dopúšťa páchatel', ktorý násilím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti iného k orálnemu styku, análnemu styku alebo k iným sexuálnym praktikám alebo kto na taký čin zneužije jeho bezbrannosť. V zmysle takto vymedzenej základnej skutkovej podstaty sa páchatel' potrestá odňatím slobody na 5 rokov až 10 rokov, a teda trestný čin sexuálneho násillia je už v základnej skutkovej podstate zločinom.

Pre porovnanie Trestný zákon v § 199 upravuje trestný čin znásillenia, ktorého sa v zmysle základnej skutkovej podstaty dopustí páchatel', ktorý násilím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti ženu k súložiu alebo kto na taký čin zneužije jej bezbrannosť. Rovnako ako v prípade trestného činu sexuálneho násillia podľa § 200 ods. 1 Trestného zákona, aj trestný čin znásillenia je v základnej skutkovej podstate zločinom, keď páchatel'ovi možno uložiť trest odňatia slobody vo výmere 5 rokov až 10 rokov.

V kvalifikovaných skutkových podstatách pristupuje zákonodarca k vymedzeniu rovnakých kvalifikačných znakov ako je tomu pri znásillení s výnimkou zúženiu hmotného predmetu útoku na osobu ženského pohlavia. To znamená, že medzi kvalifikačné pojmy zaraďujeme spáchanie sexuálneho násillia na chránenej osobe, z osobitného motívu, závažnejším spôsobom konania eventuálne spáchanie takého činu na osobe vo výkone väzby alebo vo výkone trestu odňatia slobody. V uvedených prípadoch je trestná sadzba zvýšená na 7 rokov až 15 rokov.

Ďalším kvalifikačným pojmom je spôsobenie ťažkej ujmy na zdraví, kedy je trestná sadzba zvýšená na 15 až 20 rokov. V prípadoch, kedy páchatel' spácha taký čin za krízovej situácie alebo následkom jeho konania je smrť poškodenej osoby, je trestná sadzba zvýšená na 20 rokov až 25 rokov.

Z uvedeného je zrejmé, že zákonodarca v prípade kvalifikačných pojmov a trestných sadzieb nerobí rozdiely, čo do závažnosti konania, medzi trestným činom sexuálneho násillia a trestným činom znásillenia.

Subjektom tohto trestného činu môže byť akákoľvek trestne zodpovedná osoba, teda hovoríme o všeobecnom subjekte. Ako už bolo spomenuté vyššie, v prípade trestného činu sexuálneho násillia nedochádza k zúženiu hmotného predmetu útoku iba na osoby ženského pohlavia, pretože sexuálne praktiky ako také môžu byť vykonávané na oboch pohlaviach, teda bez ohľadu na to, či ide o osobu ženského alebo mužského pohlavia.

S poukazom na subjektívnu stránku ide o úmyselný trestný čin, čo je odôvodnené charakterom tohto trestného činu, pri ktorom sa nedá predpokladať, že možno vyvinúť násillie smerované k dosiahnutiu sexuálneho uspokojenia z nedbanlivosti. Keďže ide o úmyselný trestný čin a súčasne zločin vo všetkých skutkových podstatách, prichádza do úvahy nielen trestnosť pokusu trestného činu sexuálneho násillia, ale aj prípravy na zločin sexuálneho násillia.

Z hľadiska objektu sexuálneho násillia je stanovený rovnako ako pri trestnom čine znásillenia. Ochrana smeruje voči právu osoby slobodne rozhodovať o svojom sexuálnom živote.

Objektívna stránka je rovnako podobne koncipovaná ako pri trestnom čine znásilnenia, pretože naplnenie objektívnej stránky sexuálneho násilia môže nastať dvomi spôsobmi konania páchatel'a. V oboch prípadoch musí dochádzať ku kumulatívne naplneniu oboch znakov objektívnej stránky, teda konanie násilím alebo hrozbou bezprostredného násilia, ktoré je substituované stavom bezbrannosti a páchatel' sa za existencie daných okolností musí dopustiť orálneho styku, análneho styku alebo inej sexuálnej praktiky. (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. septembra 2015, sp. zn. 4 Tdo 57/2014)

Donútenie násilím alebo jeho bezprostrednou hrozbou je alternatívou zneužitia stavu bezbrannosti ženy na nedobrovoľný výkon súložu, respektíve na nedobrovoľný výkon inej sexuálnej praktiky. Tieto alternatívy môžu byť v konkrétnom prípade použité vo vzájomnej nadväznosti (stav bezbrannosti vyvolaný použitým násilím). (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. októbra 2013, sp. zn. 2 Tdo 49/2013) Nie je rozhodujúce, či páchatel' vyvinie aktivitu formou násilia alebo hrozby bezprostredného násilia alebo je pasívny a využije stav bezbrannosti inej osoby. Stačí ak koná jedným z uvedených spôsobov, pričom sa dopustí orálneho styku, análneho styku alebo inej sexuálnej praktiky.

V súvislosti s motívom páchatel'a spáchať trestný čin sexuálneho násilia je v praxi konanie páchatel'a posudzované a kvalifikované v závislosti od toho, či dobrovoľne upustí od svojho konania alebo ho pri dokonaní tohto trestného činu preruší iná objektívna okolnosť. Uvedené je aplikovateľné aj na trestný čin znásilnenia, pretože rovnako nemožno v štádiu prípravy bez zistenia motívu páchatel'a preukázať, či jeho úmysel smeroval k vykonaniu súložu alebo určitej sexuálnej praktiky. Ako uvádza **Mencerová**, v týchto prípadoch je nevyhnutné podrobne skúmať motív, s akým koná páchatel'. Iba na základe tohto zistenia je možné dospieť k správnej kvalifikácii spáchaného skutku. (Mencerová In Burda, Čentíš, Kolesár, Záhora et al. Trestný zákon, Osobitná časť, Komentár II. diel., 2011. s. 423)

Pokiaľ má byť príprava na zločin sexuálneho násilia správne kvalifikovaná, je nevyhnutné poznať motív páchatel'a, prípadne iné výslovné prejavy páchatel'a, že sa chce dopustiť sexuálnych praktík na inej osobe proti jej vôli, pričom je osoba vystavená násiliu alebo hrozbe bezprostredného násilia. Môže sa jednať o výslovný ústny prejav páchatel'a, ktorým dá obeti najavo svoj zámer alebo z jeho konania je iným spôsobom jednoznačne preukázané, čo plánuje vykonať. Pri tomto trestnom čine je zložitým správne kvalifikovanie prípravy na zločin, pretože páchatel', ktorý koná násilím alebo hrozbou bezprostredného násilia a najmä na žene, kde prichádza do úvahy aj spáchanie znásilnenia, môže mať akýkoľvek úmysel. Preukázať, že páchatel' pripravoval práve spáchanie sexuálneho násilia a nie napríklad znásilnenie je zložitým a bez zistenia jeho motívu je to viac menej nemožné.

Kvalifikovanie konania páchatel'a ako príprava na zločin sexuálneho násilia sa značne odlišuje od iných trestných činov. Napríklad pri príprave na zločin vraždy je možné preukázať objednanie vraždy, je možné u páchatel'a preukázať neoprávnené držanie zbrane a fotiek obeť, prípadne záznamy, že obeť sleduje alebo prejavil svoj zámer zavraždiť konkrétnu osobu. Pri sexuálnom násilí, ktorého sa možno dopustiť bez akéhokoľvek prostriedku (ako je zbraň a podobne) vystupuje ako jediný dôkazný prostriedok úmyslu, poznanie motívu konania páchatel'a.

Motív páchatel'a v štádiu prípravy môže smerovať k sexuálnemu násiliu, no v konečnom štádiu, sa môže jednať o dokonaný trestný čin znásilnenia, ak je hmotným

predmetom útoku žena. Preto je v štádiu prípravy na zločin otázne ako posúdiť zámery a plány páchatel'a.

Z hľadiska správnej právnej kvalifikácie je to samozrejme nevyhnutnosť, v praxi spojená s veľmi náročným posudzovaním všetkých okolností prípadu a dokazovaním úmyslu páchatel'a. Vzhľadom na trestnú sadzbu stanovenú pri trestnom čine sexuálneho násillia a trestnom čine znásillnenia, páchatel'ovi hrozí rovnaký trest v oboch prípadoch, pretože zákonodarca stavia oba zásahy do ľudskej dôstojnosti na rovnakú úroveň.

Príprava vyvoláva „iba“ vzdialené nebezpečenstvo, že v určitom čase nastane následok, ktorý je znakom skutkovej podstaty zločinu upraveného v osobitnej časti Trestného zákona. Práve vytváraním vzdialeného nebezpečenstva sa príprava na zločin odlišuje od prejavu úmyslu takýto skutok spáchať, ktorý túto povahu ešte nemá a na druhej strane sa odlišuje od pokusu trestného činu, pri ktorom už konanie páchatel'a pokročilo do ďalšieho štádia ako je príprava na zločin a už bezprostredne smeruje k dokonaniu trestného činu.

Pri príprave na zločin sa môže jednať o takú formu útoku, ktorá svojim charakterom nedosahuje v danom štádiu intenzitu konania bezprostredne smerujúceho k dokonaniu zločinu, ktorý páchatel' zamýšľal, ale vytvára objektívne podmienky pre ďalšie konanie páchatel'a. (uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 14. januára 2015, sp. zn. 8 Tdo 1171/2014) Príprava na zločin je vo vzťahu k pokusu a k dokonanému trestnému činu vo vzťahu subsidiarity. (uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 29. januára 2010, sp. zn. 4 Tdo 918/2009) Páchatel' nemôže byť potrestaný súbežne za spáchanie prípravy na zločin a súčasne za dokonaný trestný čin. Nebezpečnejšie štádium pohlcuje nebezpečenstvu vzdialenejšie štádium.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že vytvorenie podmienok pre spáchanie trestného činu sexuálneho násillia má množstvo alternatív. Či už ide o prípravu miestnosti, odkiaľ obeť nemôže utiecť alebo kde je mimo dosahu verejnosti, ktorá ju môže počuť kričať alebo o prípravu vnútorného priestoru miestnosti (sexuálne pomôcky, putá). Preto je nevyhnutné poznať motív, ktorý vedie páchatel'a k spáchaniu trestného činu, nakoľko na základe uvedených objektívnych podmienok na spáchanie sexuálneho trestného činu nie je zrejmé, akého konania sa páchatel' plánuje dopustiť (aký zločin pripravuje).

Popri trestnosti prípravy na zločin a pokusu trestného činu Trestný zákon upravuje aj inštitút zániku trestnosti prípravy na zločin a pokusu o trestný čin. Relevantným kritériom pre posúdenie trestnosti prípravy na zločin alebo zániku prípravy na zločin je upustenie od ďalšieho konania páchatel'a. Samotné upustenie od ďalšieho konania však samo o sebe nie je predpokladom zániku trestnosti prípravy na zločin alebo pokusu trestného činu.

V tomto prípade je možné poukázať na rozhodnutie súdu R 17/1982, v ktorom vyriekol, že ak páchatel' upustí od ďalšieho konania smerujúceho k znásillneniu ženy, pričom použije násillie alebo hrozbu bezprostredného násillia, ale nakoniec nedokoná svoje konanie a k samotnému znásillneniu nedôjde, trestnosť prípravy znásillnenia zaniká a páchatel' je potrestaný za spáchanie trestného činu vydierania v zmysle ustanovenia § 189 Trestného zákona. (Hamranová, Násillie páchané na ženách z legislatívneho hľadiska In Magister Officiorum, 2015, s. 13)

Dobrovoľnosť upustenia od ďalšieho konania smerujúceho k spáchaniu trestného činu je v zmysle § 13 ods. 3 Trestného zákona daná len vtedy, ak páchatel' vie, že mu nič nebráni dokončiť trestnú činnosť, ani mu nehrozí žiadne nebezpečenstvo a predpokladá, hoci aj mylne,

že jeho trestná činnosť je uskutočniteľná a napriek tomu sa rozhodne od dokonania činu upustiť a odstrániť nebezpečenstvo, ktoré vzniklo z podniknutej prípravy záujmu chránenému Trestným zákonom alebo urobiť o príprave na trestný čin oznámenie v čase, keď vzniknuté nebezpečenstvo mohlo byť ešte odstránené“. (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. mája 2015, sp. zn. 3 To 13/2014)

Páchateľ, ktorý pripravoval zločin znásilnenia od svojho konania dobrovoľne upustil za okolností, ktoré spĺňajú podmienky pre zánik trestnosti prípravy na zločin. Zánik trestnosti prípravy neznamena celkovú beztrestnosť páchatel'a, ktorý upustil od ďalšieho konania smerujúceho k pokusu či k dokonanému trestnému činu. V spomínanom prípade súd rozhodol, že páchatel' sa svojim konaním dopustil trestného činu vydierania podľa § 189 Trestného zákona.

Záver

Napriek tomu, že trestný čin sexuálneho násillia je podľa štatistických ukazovateľov skôr výnimočným trestným činom, je potrebné problematike sexuálneho násillia a sexuálnych trestných činov ako takých venovať zvýšenú pozornosť, nakoľko tento druh trestnej činnosti spôsobuje u obetí mnohokrát doživotné následky. Relatívne nízky počet oznamovaných skutkov obeťami sexuálneho násillia nie je spôsobený výnimočnosťou tohto druhu trestnej činnosti, ale vysokou mierou latencie, ktorá je typická pre sexuálne trestné činy a preto hlavnou úlohou pri boji so sexuálnymi trestnými činmi je prevencia, osвета a snaha o zmenu postoja spoločnosti k tejto problematike.

Zoznam bibliografických odkazov

- BURDA, E. - ČENTÉŠ, J. - KOLESÁR, J. - ZÁHORA, J. et al. 2011. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár .II. diel.* Praha : C. H. Beck, 2011. 1068 s. ISBN 978-80-7400-394-3.
- ČENTÉŠ, J. et al. 2016. *Trestný zákon. Veľký komentár.* 3. aktualizované vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2016. 959 s. ISBN 978-80-8155-066-9.
- HAMRANOVÁ, D. 2015. Násillie páchané na ženách z legislatívneho hľadiska. In *Magister Officiorum* [online]. 2015, č. 1. s. 9 – 19. ISSN 1338-5569.
- KÁDEK, P. 2014. Analýza sexuálnych trestných činov v slovenskom rekodifikovanom Trestnom zákone. In SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. et al. *Sexuální trestné činy včera a dnes.* Ostrava : KEY Publishing s. r. o., 2014. s. 289 – 296.
- MAŠLANYOVÁ, D. 2014. Vývoj právnej úpravy sexuálnych trestných činov od roku 1950. In SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. et al. *Sexuální trestné činy včera a dnes.* Ostrava : KEY Publishing s. r. o., 2014. s. 208 – 218.
- MENCEROVÁ, I. - TOBIÁŠOVÁ, L. - TURAYOVÁ, Y. et al. 2014. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť.* Šamorín : Heuréka, 2014. 389 s. ISBN 978-80-89122-96-7.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. októbra 2013, sp. zn. 2 Tdo 49/2013.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. mája 2015, sp. zn. 3 To 13/2014.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. septembra 2015, sp. zn. 4 Tdo 57/2014.

Smernica 2011/92/EÚ o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii.

Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 29. januára 2010, sp. zn. 4 Tdo 918/2009.

Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 14. januára 2015, sp. zn. 8 Tdo 1171/2014.

POSTAVENIE ÚRADU PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE V SYSTÉME IMPLEMENTÁCIE ŠTRUKTURÁLNYCH FONDŮ NA SLOVENSKU

THE ROLE OF THE PUBLIC PROCUREMENT OFFICE IN THE SYSTEM OF IMPLEMENTATION OF STRUCTURAL FUNDS IN SLOVAKIA

Vladimír Kováčik

ABSTRAKT

Verejné obstarávanie je jedným z kľúčových nástrojov pri hospodárnom a efektívnom vynakladaní verejných výdavkov. Tento nástroj je zároveň nevyhnutným pri implementácii štrukturálnych fondov Európskej únie, nakoľko sa jedná o verejné zdroje ktorých využívanie upravuje legislatíva definujúca procesy verejného obstarávania. Kontrola procesov verejného obstarávania sa tak stala jedným z kľúčových momentov celého procesu implementácie, nakoľko bez schvaľovacieho stanoviska kontrolnej inštalácie nie je možné čerpať výdavky zo schválených projektov. V rámci schválených procesov implementácie štrukturálnych fondov sa na Slovensku postupne vyvíjala aj úloha Úradu pre verejné obstarávanie v súvislosti s kontrolou, nakoľko v jednotlivých programových obdobiach bolo jeho postavenie v tomto verejného obstarávania systéme vždy inak zadefinované a od toho sa odvíjali aj jeho úlohy a kompetencie v tejto oblasti. Táto téma je v súčasnosti opäť aktuálna, nakoľko sa od budúceho kalendárneho roku začína nové programové obdobie, v ktorom bude môcť Slovensko čerpať finančné prostriedky z nového rozpočtu Európskej únie, preto je v tejto súvislosti potrebné hovoriť o úlohe Úradu pre verejné obstarávanie v systéme implementácie a kontroly procesov verejného obstarávania v rokoch 2021 – 2027.

Kľúčové slová: verejné obstarávanie, štrukturálne fondy, kontrola, systém implementácie

Úvod

Verejné obstarávanie je jedným z kľúčových nástrojov, ako zabezpečiť hospodárnosť, efektívnosť a transparentnosť pri vynakladaní verejných výdavkov. Členstvo v Európskej únii (EÚ) predpokladá prispôsobenie projektov pravidlám EÚ v oblasti implementácie štrukturálnych fondov (ŠF), ale aj prijatie právnych predpisov, čím sa ovplyvní proces implementácie a kontroly verejného obstarávania v projektoch financovaných EÚ (Sostar & Marukic, 2017). Členské štáty sú teda povinné, tak ako aj v iných oblastiach, prispôbiť svoju národnú legislatívu týkajúcu sa verejného obstarávania tej európskej. Podľa údajov Európskej komisie, členské štáty EÚ každoročne obstarávajú tovary a služby za viac ako 2 bilióny EUR, čo predstavuje približne 14% HDP EÚ (Európska komisia, 2017). Verejné obstarávanie je hlavnou činnosťou všetkých druhov vykonávania rozvojovej politiky (Shakya, 2019). Verejné obstarávanie je pilierom fungovania vnútorného trhu EÚ už celé desaťročia, zatiaľ čo jeho zásady, a najmä právne predpisy vymedzujúce jeho pravidlá, sa neustále vyvíjajú a prispôbujú aktuálnym potrebám inštitúcií a trhu. Stratégia Európa 2020, ako jeden

z kľúčových strategických dokumentov EÚ definuje, že „politika verejného obstarávania musí zabezpečiť čo najefektívnejšie využitie verejných prostriedkov a trhy verejného obstarávania musia zostať otvorené v celej EÚ (Európska komisia, 2010). Legislatíva EÚ v oblasti verejného obstarávania sa vyvinula z relatívne okrajovej oblasti hospodárskeho práva EÚ pred dokončením vnútorného trhu v roku 1992 smerom k ústredným témam strategických dokumentov EÚ, ako sú Lisabonská stratégia alebo Stratégia Európa 2020 (Ølykke & Graells, 2016). V odbornej literatúre sa problematikou verejného obstarávania zaoberá mnoho autorov, ktorí pristupujú k tejto téme rôznymi prístupmi. Tradičný pohľad na verejné obstarávanie ako na rutinnú a všednú funkciu (Gordon, Zemansky & Sekwat, 2000) bol účinne spochybnený (napríklad Thai, 2000; Piga & Thai, 2006). Iní tvrdia, že za súčasných okolností nadobúda verejné obstarávanie strategickjší charakter (Leenders & Fearon, 1997; McCue & Gianakis, 2001; Hinson & McCue, 2004; Matthews, 2005). Vo všeobecnosti platí, že pri obstarávaní tovarov a služieb z verejných zdrojov sa aplikuje verejné obstarávanie, pričom konkrétne postupy, procesy a finančné limity definuje príslušná legislatíva, pričom verejní obstarávatelia majú povinnosť riadiť sa príslušnými legislatívnymi ustanoveniami.

1 Verejné obstarávanie v systéme implementácie štrukturálnych fondov EÚ

Verejné obstarávanie je zároveň v zmysle platnej legislatívy kľúčovým a nevyhnutným procesným krokom pri implementácii ŠF EÚ, nakoľko sa pri ich čerpaní jedná o narábanie s verejnými zdrojmi. Presné pravidlá a postupy pri realizácii jednotlivých procesných krokoch súvisiacich s verejným obstarávaním sú definované príslušnou legislatívou, v prípade Slovenska je to aktuálne Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ZVO). Kontrola procesov verejného obstarávania sa tak stala jedným z kľúčových momentov celého procesu implementácie ŠF EÚ, nakoľko v zmysle pravidiel definovaných v legislatíve EÚ, ako aj národnej legislatíve, nie je možné čerpať výdavky zo schválených projektov realizovaných z prostriedkov ŠF EÚ bez vykonania kontroly realizovaného verejného obstarávania. Slovenská republika je oprávnená čerpať finančné prostriedky zo ŠF EÚ od svojho vstupu do EÚ v roku 2004, pričom sa táto pomoc realizovala v troch po sebe idúcich programových obdobiach. V rámci týchto období bola kontrola verejného obstarávania pri projektoch ŠF EÚ vždy nevyhnutnou súčasťou celého procesu implementácie, ale nakoľko sa od roku 2004 do súčasnosti neustále vyvíjala aplikačná prax vo verejnom obstarávaní, ako aj podmienky implementácie ŠF EÚ, mala táto kontrola v priebehu tohto obdobia často iné atribúty. Rovnako sa tak menila v čase aj úloha Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO), ústredného orgánu štátnej správy, ktorý v podmienkach Slovenskej republiky vykonáva najmä štátnu správu v oblasti verejného obstarávania, vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním, metodicky usmerňuje účastníkov procesu verejného obstarávania a iné (Úrad pre verejné obstarávanie, 2020).

Parciálnym cieľom tohto príspevku je analyzovať úlohu a postavenie ÚVO v systéme implementácie ŠF EÚ na Slovensku v jednotlivých programových obdobiach, a to najmä z pohľadu zapojenia do kontroly procesov verejného obstarávania pri realizovaných projektoch. Zároveň je hlavným cieľom tohto príspevku navrhnuť postavenie ÚVO v systéme implementácie ŠF EÚ na Slovensku po roku 2020, nakoľko sa od januára 2021 začína implementácia programového obdobia 2021 – 2027, v ktorom bude Slovensko čerpať nemalé

finančné prostriedky zo ŠF EÚ, ako aj z Plánu obnovy EÚ. Vzhľadom k súčasnej ekonomickej situácii je nevyhnutné, aby sa tieto finančné prostriedky čerpali maximálne efektívne, preto je absolútne kľúčové nastaviť na národnej úrovni taký systém kontroly procesov verejného obstarávania, ktorý by pomohol minimalizovať finančné straty súvisiace s nedostatočným výkonom kontroly verejného obstarávania tak, ako tomu bolo vo všetkých troch programových obdobiach v ktorých sa na Slovensku čerpali finančné prostriedky zo ŠF EÚ a v ktorých tieto straty na uplatnených korekciách predstavovali stovky miliónov Eur.

2 Východisková situácia z hľadiska kontroly procesov VO v rámci systému implementácie ŠF

V programovom období 2007 – 2013 bolo zaznamenané vo všetkých operačných programoch nízke čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ, čo bolo spôsobené najmä veľmi vysokou chybovosťou projektov v procese verejného obstarávania. Je možné identifikovať viacero faktorov, ktoré zapríčinili takýto stav. Na jednej strane je to nízka úroveň znalostí problematiky verejného obstarávania na strane prijímateľov pomoci. Na druhej strane sú to faktory na strane jednotlivých riadiacich orgánov⁹². Medzi tieto faktory je možné zaradiť neprehľadnosť a nejednotnosť pravidiel pri verejnom obstarávaní projektov, na ktoré boli poskytnuté finančné prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ, nejednotná metodika pre postupy vedenia a kontrolovania procesu verejného obstarávania, rôzne nároky na obsah a rozsah dokumentácie verejného obstarávania, rôzny prístup ku kontrolám, nejednotný názor na závažnosť pochybení v procese verejného obstarávania, nedostatočné odborné vedomosti z problematiky verejného obstarávania kontrolujúcich subjektov (proces kontroly verejného obstarávania na riadiacich orgánov vykonávali často krát zamestnanci, ktorí neboli nedostatočne zaškolení, bez praxe a odborných vedomostí, veľakrát uplatňujúc ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní neodborne a tým pádom dochádzalo k tomu, že proces kontroly verejného obstarávania trval neprimerane dlho).

Tieto nedostatky boli identifikované už v samotnom programovom období 2007 – 2013. Aby sa im predišlo a boli eliminované, znížila sa chybovosť v procese verejného obstarávania a zabezpečilo sa zvýšené čerpanie finančných prostriedkov z fondov EÚ, podpísal ÚVO s jednotlivými riadiacimi orgánmi Dohody o spolupráci, ktoré boli nahradené v roku 2013 jednou Dohodou o spolupráci podpísanou medzi ÚVO a Centrálnym koordinačným orgánom. Na základe týchto dohôd, resp. dohody, ÚVO vykonával od roku 2013 kontrolu postupu zadávania zákaziek financovaných z fondov EÚ pred, ako aj po uzavretí zmluvy, vykonával ex ante kontrolu verejných obstarávaní ešte pred ich vyhlásením, vypracovával odborné stanoviská k čiastkovým problémom verejného obstarávania a poskytoval odborné konzultácie riadiacim orgánom. Riadiace orgány využívali tento druh spolupráce predovšetkým v situáciách, kedy prijímatelia nesúhlasili so závermi a vytýkanými nedostatkami vykonaných kontrol zo strany riadiacich orgánov, týkajúcich sa procesu verejného obstarávania. Napriek prijatým opatreniam boli v realizovaných projektoch identifikované nedostatky pri kontrole

⁹² Riadiaci orgán je v podmienkach implementácie ŠF EÚ ústredný orgán štátnej správy, ktorý je legislatívne poverený a zodpovedný za efektívne riadenie a implementáciu daného operačného programu. Riadiacim orgánom môže byť ministerstvo, regionálny orgán alebo iný súkromný alebo verejný orgán, ktorý menoval a schválil členský štát.

verejného obstarávania, ktoré mali za následok uplatňovanie finančných opráv, tzv. korekcií. Finančné korekcie alebo finančné opravy sú následkom chybných verejných obstarávaní financovaných z fondov Európskej únie a v praxi znamenajú, že prijímateľ musí časť príspevku alebo celý príspevok vrátiť, resp. sa mu bude výška príspevku priebežne krátiť, a to v závislosti od štádia, kedy boli identifikované zistenia, ktoré mali alebo mohli mať vplyv na výsledok zadávania zákazky. Podľa oficiálnych údajov (Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2020) pre programové obdobie 2007 - 2013 Slovensko uplatnilo korekcie v sume 997 mil. Eur, z toho korekcie za systémové pochybenia najmä riadiacich orgánov vo výške 599 mil. Eur. V rámci uvedených systémových pochybení sa jednalo najmä o porušenie verejného obstarávania za skrátenie lehôt na predkladanie súťažných podkladov, porušenie finančnej disciplíny a nedostatky v oblasti výkonu kontroly riadiaceho orgánu. Podľa neoficiálnych odhadov sa z uvedenej sumy korekcií približne 500 mil. Eur týkalo porušení v oblasti verejného obstarávania, pričom práve o túto sumu sa musel znižovať štátny rozpočet nakoľko uvedené korekcie išli na účet štátnej kasy.

V programovom období 2014 – 2020 je úloha ÚVO v oblasti výkonu kontroly verejných obstarávaní realizovaných a financovaných zo zdrojov EÚ zadefinovaná v základnom dokumente pre oblasť riadenia a kontroly systému implementácie ŠF EÚ na Slovensku, ktorým je Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorý vydáva a aktualizuje Centrálny koordinačný orgán (Úrad vlády Slovenskej republiky, 2020). Podobne ako tomu bolo ku koncu programového obdobia 2007 – 2013, nakoľko sa uvedený postup ukázal ako vcelku účinný, aj v súčasnom programovom období bola uzatvorená Dohoda o spolupráci podpísaná medzi ÚVO a Centrálnym koordinačným orgánom. Na základe uvedenej dohody, resp. príslušných ustanovení Systému riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov (kapitola 3.3.7.4.1 Spolupráca s ÚVO) boli definované presné pravidlá a rozsahy kontrol vykonávaných ÚVO. V zmysle týchto pravidiel ÚVO vykonával v spolupráci v jednotlivých riadiacimi orgánmi kontrolu pred uzatvorením zmluvy, rovnako boli taxatívne vymenované možnosti kedy sa riadiaci orgán môže obrátiť so žiadosťou o spoluprácu na ÚVO, ako napr. pri ex ante posúdení dokumentácie k pripravovanému verejného obstarávania, osobnej konzultácii k čiastkovému problému verejného obstarávania, vykonanie kontroly verejného obstarávania po uzavretí zmluvy a iné.

Čo sa týka vyčíslenia finančných korekcií v rámci programového obdobia 2014 – 2020 za oblasť kontroly verejného obstarávania, nie je ešte v plnej miere realizovať toto vyčíslenie nakoľko implementácia tohto obdobia ešte trvá, resp. bude trvať do konca roku 2023. Proces kontroly jednotlivých verejných obstarávaní je teda na jednotlivých riadiacich orgánoch a ÚVO stále živý, údaje sa menia každým dňom a v súčasnosti jediným verejne dostupným informačným zdrojom sú jednotlivé každoročné monitorovanie správy o vykonávaní operačných programov. Z uvedených monitorovacích správ vyplýva, že finančné korekcie súvisiace s nedostatočnou kontrolou procesov verejného obstarávania budú aj programom období 2014 – 2020 predstavovať záťaž na štátny rozpočet vo výške niekoľko desiatok miliónov Eur, ale na finálne vyčíslenie týchto korekcií bude potrebné počkať na ukončenie implementácie programového obdobia. Je ale zrejme z nastoleného trendu, že tieto korekcie nebudú dosahovať také veľké rozmery ako tomu bolo v predchádzajúcom programovom období, čo je do veľkej miery výsledkom aj väčšieho zapojenia ÚVO do procesov kontroly a metodického riadenia verejného obstarávania v systéme implementácie ŠF EÚ.

3 Návrh na postavenie ÚVO v systéme implementácie ŠF do nového programového obdobia

Súčasný systém zapojenia ÚVO do kontroly verejného obstarávania v programovom období 2014 – 2020 považujeme na jednej strane za výrazne lepši a účinnejši ako tomu bolo v programovom období 2007 – 2013. Napriek tomu máme za to, že doterajši systém kontroly procesu verejného obstarávania projektov, kedy je kontrola verejného obstarávania vykonávaná dvomi subjektmi (RO a aj ÚVO) je prekonaný a je potrebné zaviesť pre všetky operačné programy a pre všetky projekty účinný, efektívny a jednotný systém požiadaviek a nárokov na proces verejného obstarávania, vypracovať jednotnú metodológiu procesu verejného obstarávania, stanoviť jednoznačný rozsah dokumentácie verejného obstarávania a určiť pravidlá, ktoré by následne boli jednotne vyžadované a aj kontrolované. Je tiež potrebné zaviesť jednotné kritériá pre posudzovanie „závažného“ porušenia zákona o verejnom obstarávaní, z ktorého vyplynie aj jednotná interpretácia závažnosti porušenia pravidiel jednotlivými RO pre rovnaké porušenie procesu verejného obstarávania. Tak sa stane proces čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ efektívny, jednotný, jednoznačný a predvídateľný, čo prinesie aj zvýšený záujem o čerpanie prostriedkov z fondov EÚ a následne aj lepšie čerpanie týchto finančných prostriedkov.

V systéme implementácie ŠF EÚ je za riadny priebeh implementácie operačného programu v plnej miere zodpovedný riadiaci orgán. Úlohy a zodpovednosť riadiaceho orgánu definuje v Slovenskej republike §7 Zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V rámci tohto zákona sa ďalej v §7 ods. (3) definuje, že *„Riadiaci orgán môže písomne poveriť sprostredkovateľský orgán vykonávaním časti svojich úloh. Riadiaci orgán môže písomnou zmluvou poveriť sprostredkovateľský orgán riadením časti operačného programu po overení splnenia podmienok podľa osobitného predpisu. Konkrétne rozdelenie úloh medzi riadiacim orgánom a sprostredkovateľským orgánom upraví písomná zmluva podľa § 8 ods. 2.“*. V tomto zákone sa následne v §8 definuje sprostredkovateľský orgán nasledovne: *„Sprostredkovateľským orgánom je ministerstvo, ostatný ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, obec určená na plnenie úloh sprostredkovateľského orgánu podľa osobitného predpisu alebo iná právnická osoba, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady. Sprostredkovateľský orgán plní úlohy v súlade s písomnou zmluvou uzavretou s riadiacim orgánom alebo riadi časť operačného programu v súlade s poverením podľa písomnej zmluvy uzavretej s riadiacim orgánom. Sprostredkovateľský orgán zodpovedá riadiacemu orgánu za činnosti vykonávané podľa prvej vety. Na sprostredkovateľský orgán sa vzťahujú práva a povinnosti riadiaceho orgánu ustanovené týmto zákonom v dohodnutom rozsahu. Sprostredkovateľský orgán poverený riadením časti operačného programu podľa osobitného predpisu, ktorému realizuje platbu platobná jednotka, môže realizovať platby prijímateľovi alebo partnerovi, ak je partner účastníkom zmluvného vzťahu podľa § 25 ods. 3. Ak je v písomnej zmluve podľa odseku 2 dohodnuté, že sprostredkovateľský orgán je oprávnený zastupovať riadiaci orgán v konaní podľa osobitného predpisu, sprostredkovateľský orgán je oprávnený vykonávať úkony zastupovania sám, alebo sa dať zastúpiť zástupcom“*.

Legislatíva v Slovenskej republike teda v uvedených paragrafoch dáva možnosť delegovať určité právomoci riadiacich orgánov na sprostredkovateľské orgány za dodržania

určitých pravidiel definovaných zákonom. V uvedenom kontexte je preto legitímne uvažovať o zmene postavenia Úradu pre verejné obstarávanie pre nové programové obdobie 2021 – 2027, cieľom dosiahnuť účinnejšiu kontrolu procesov verejného obstarávania a efektívnejšie čerpanie ŠF EÚ. Jednou z možností, ako účinnejšie zapojiť ÚVO do týchto procesov je ustanoviť ho legislatívne do pozície sprostredkovateľského orgánu pre všetky riadiace orgány v programovom období 2021 – 2027 pre oblasť kontroly verejného obstarávania a jeho metodického riadenia.

Základnými argumentmi pre takéto systémové nastavenie sú najbohatšie skúsenosti a znalosti z kontrolnej činnosti procesov verejného obstarávania, detailná znalosť zákona o verejnom obstarávaní, smerníc verejného obstarávania a judikatúry v oblasti verejného obstarávania, odbornosť a najväčšie skúsenosti s problematikou verejného obstarávania ako aj detailné poznanie problematiky, ktoré zaručí schopnosť odbornej argumentácie k zisteniam audítorov. Medzi výhody pre riadiace orgány a operačné programy vyplývajúce z takéhoto nastavenia zaradíme napríklad zavedenie jednotnej kontrolnej a rozhodovacej praxe verejného obstarávania pre všetky zákazky (financované z prostriedkov EÚ, ako i verejných zákaziek financovaných z rozpočtu); jednotný prístup ku všetkým projektom zo všetkých operačných programov; odstránenie neefektívnej opakovanej kontroly na riadiacich orgánoch a následne na ÚVO; zavedenie jednej dôslednej kontroly subjektom, ktorému túto činnosť vymedzuje zákon; jednotný a rovnaký názor na otázku pochybenia alebo porušenia zákona o verejnom obstarávaní v každom projekte a vo všetkých jeho fázach; zjednotenie kontrolnej a rozhodovacej praxe vo všetkých verejných obstarávaniach; zavedenie jednotnej metodológie verejného obstarávania pre všetky projekty; zníženie rozsahu korekcií; skrátenie času kontroly verejného obstarávania; zlepšenie procesu prípravy verejného obstarávania spracovaním jednotnej metodologickej podpory pre všetky projekty a všetky operačné programy ako aj možné zvýšenie čerpania prostriedkov a záujem o predkladanie projektov zo strany prijímateľov pomoci z fondov EÚ.

Pri takejto variante systémového nastavenia kontroly procesov verejného obstarávania je samozrejme potrebné vyriešiť niekoľko problematických oblastí, ako napríklad zadefinovať rozsah splnomocnenia o delegovaní právomocí medzi riadiacimi orgánmi a sprostredkovateľským orgánom, definovanie finančnej zodpovednosti za vykonané kontroly verejného obstarávania, možné riziko konfliktu záujmov, resp. nestrannosti rozhodovania pri rôznych druhoch kontroly toho istého verejného obstarávania ako aj organizačné nastavenie ÚVO a s tým súvisiace oddelenie činností vykonávaných zo zákona a činností sprostredkovateľského orgánu.

Záver

Problematika kontroly procesov verejného obstarávania pri projektoch financovaných zo zdrojov ŠF EÚ zostáva aj v súčasnosti jedným z najproblematickejších momentov systému implementácie ŠF EÚ na Slovensku. Vzhľadom k blížiacemu sa začiatku implementácie nového programového obdobia 2021 – 2027 je potrebné podľa nášho názoru prijať na národnej úrovni takéto systémové kroky, aby sa zamedzilo takým veľkým stratám v štátnom rozpočte na základe finančných korekcií v oblasti nedostatočného výkonu kontroly verejného obstarávania tak, ako tomu bolo v minulých programových obdobiach. Jedným z možných

systemových riešení v tejto oblasti je ustanoviť ÚVO ako sprostredkovateľský orgán pre všetky riadiace orgány v novom období 2021 – 2027 pre oblasť kontroly verejného obstarávania a jeho metodického riadenia.

V prípade, ak na ÚVO budú delegované kompetencie riadiacich orgánov a kontrola procesu verejného obstarávania bude vykonávaná ÚVO ako sprostredkovateľským orgánom, bude potrebné dopracovať a detailne našpecifikovať všetky z toho vyplývajúce právomoci a postupy tak, aby v novom programovacom období bola zabezpečená kontrola procesov verejného obstarávania s konzistentnými výstupmi tak, aby sa umožnilo efektívne čerpanie prostriedkov z fondov EÚ.

Na základe všetkých uvedených skutočností je možné skonštatovať, že schválenie alternatívy ÚVO ako sprostredkovateľského orgánu má jednoznačne všetky predpoklady na zabezpečenie pozitívneho dopadu na kvalitatívnu úroveň verejného obstarávania schválených projektov financovaných z finančných prostriedkov zo ŠF EÚ, čo prinesie priamy pozitívny dopad na štátny rozpočet prostredníctvom radikálneho zníženia objemu finančných korekcií zo strany Európskej komisie. Prenesením kompetencie kontroly verejného obstarávania na ÚVO bude zároveň zabezpečené rýchlejšie a efektívnejšie čerpanie finančných prostriedkov zo ŠF EÚ v programovom období 2021 - 2027, čo sa pozitívne prejaví aj v slovenskej ekonomike. Je preto podľa nášho názoru potrebné túto tému diskutovať na úrovni kompetentných orgánov ktoré sú zapojené v systéme implementácie európskych prostriedkov, rovnako tak aj odbornej verejnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

- EURÓPSKA KOMISIA (2010). "EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", COM(2010) 2020 final. [online]. Dostupné na internete: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020> >
- EURÓPSKA KOMISIA (2017). *Oznámenie Komisie inštitúciám: Zabezpečenie fungovania verejného obstarávania v Európe a pre Európu*. [online]. Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>>
- GORDON, S., ZEMANSKY, S., & SEKWAT, A. (2000). "The Public Purchasing Profession Revisited." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12 (2): 248-271.
- HINSON, C. & McCUE, C. (2004). *Planning, Scheduling and Requirement Analysis*. Herndon, VA: National Institute of Governmental Purchasing.
- LEENDERS, M. & FEARON, H. (1997). *Purchasing and Supply Management*. (11th ed.). Boston: Irwin McGraw-Hill.
- MATTHEWS, D. (2005). "Strategic Procurement in the Public Sector: A Mask for Financial and Administrative Policy." *Journal of Public Procurement*, 5 (3): 388-399.
- McCUE, C. & GIANAKIS, G. (2001). "Public Purchasing: Who's Minding the Store?" *Journal of Public Procurement*, 1 (1): 71-95.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. *Vysporiadanie nezrovnalosti v rámci OP programového obdobia 2007-2013*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/vysporiadanie-nezrovnalosti-ramci-op-programoveho-obdobia-2007-2013.html?forceBrowserDetector=pc>

- ØLYKKE, G. S. & GRAELLS, A. S. (2016): *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. ISBN 978-1-78536-180-7.
- PIGA, G. & THAI, K. (2006). "Special Inssue Introduction." *Journal of Public Procurement*, 6 (3): 190-192.
- SOSTAR, M. & MARUKIC, A. 2017. *Challenges of public procurement in EU funded projects*. In *Management – Journal of contemporary management issues*. Roč. 22, č. 2, s. 99-113.
- THAI, K. (2000). "Public Procurement Reexamined." *Journal of Public Procurement*, 1 (1): 9-50.
- ÚRAD PRE VEREJNÉ OSTARÁVANIE. 2020. *Kompetencie úradu*. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.uvo.gov.sk/o-urade/kompetencie-uradu-365.html>>
- ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. *Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov pre programové obdobie 2014 – 2020*. [online]. Dostupné na internete: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/>
- ZÁKON č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/zz/2014-292#f4249546>>

SPRÁVNE TRESTANIE A OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV ⁹³

ADMINISTRATIVE PUNISHING AND PERSONAL DATA PROTECTION

Jana Vallová⁹⁴

ABSTRAKT

Príspevok sa venuje správneho trestaniu, funkciám vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti, ako aj princípom správneho trestania. Autorka príspevku poukazuje na ochranu osobných údajov, ktoré svojim prierezovým charakterom zasahujú aj do oblasti vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti – správneho trestania.

KLúčové slova: *Správne trestanie. Administratívno-právna zodpovednosť. Osobný údaj. Ochrana osobných údajov.*

1 Správne trestanie

Správne trestanie je jednou z foriem vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti. Poslaním uplatňovania administratívno-právnej zodpovednosti však nie je len trestať, čiže ukladať správne tresty. Správne trestanie prichádza do úvahy pri porušovaní povinností vo verejnej správe, pri ktorých povaha spôsobenej chyby vylučuje možnosť jej faktickej spätnej nápravy (Machajová, 2010).

Súdne trestanie má veľa spoločných znakov so správnym trestaním, ale správne trestanie tvorí súčasť výkonu verejnej správy, a preto správne delikty a ich postih sú predmetom regulácie noriem práva správneho a nie trestného práva. Vo vzťahu k správneho trestaniu čiastková kodifikácia je iba pri priestupkoch, ktoré sú upravené v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Slovenská právna úprava správneho trestania nie je teda jednotne upravená. Nielen z vnútroštátnych právnych úprav vyplývajú požiadavky na kvalitu procesného režimu správneho trestania, ale aj z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z ďalších medzinárodných zmlúv, ako aj z celého radu odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy (Vallová, 2017).

Princípy správneho trestania vyjadrujú základné právne požiadavky, ktoré sú orgány verejnej správy povinné dodržiavať pri postihu občanov za priestupky, ako aj podnikateľov a právnických osôb za správne delikty. Musia ich uplatňovať v súlade s Ústavou Slovenskej republiky i s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

⁹³ Tento príspevok bol podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0521.

⁹⁴ doc. JUDr. Jana Vallová, PhD., riaditeľka odboru všeobecnej vnútornej správy sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Drieňová 22, 826 86 Bratislava 29. Externý doktorand Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy

1.1 Funkcie správneho trestania

Vyvodzovaním administratívno-právnej zodpovednosti orgány verejnej správy v rámci zverenej právomoci plnia viaceré funkcie:

represívnu – v rámci administratívno-právnej zodpovednosti prejednať správny delikt osoby, rozhodnúť o jej vine a uložiť sankciu ako páchatel'ovi správneho deliktu.

reparačnú – v rámci administratívno-právnej zodpovednosti uložiť opatrenie na nápravu za účelom odstránenia následku, ktoré osoba správnym deliktom zapríčinila, uložiť páchatel'ovi správneho deliktu povinnosť uhradiť škodu poškodenému.⁹⁵

výchovnú – v rámci administratívno-právnej zodpovednosti uložiť páchatel'ovi správneho deliktu napomenutie⁹⁶, prejednanie veci bez uloženia sankcie⁹⁷.

ochrannú – v rámci administratívno-právnej zodpovednosti poskytnúť ochranu zákonom chránenému záujmu, uložením ochranného opatrenia⁹⁸, čím sa predchádza ďalšiemu protiprávnemu konaniu do budúcnosti.

Trestaním je rozhodovanie orgánov verejnej moci o vine a o treste za delikty (Machajová, 2012).

Správnym trestaním sa označuje právomoc orgánov verejnej správy spojená výlučne s realizáciou represívnej funkcie administratívno-právnej zodpovednosti. Jeho právomoc, ktorou sa realizuje reparačná alebo ochranná funkcia administratívnej zodpovednosti, nie je správnym trestaním sensu stricto, aj keď je s ním úzko spojená.⁹⁹

⁹⁵ Poškodený v priestupkovom konaní, ktorý by si náhradu priestupkom spôsobenej škody uplatnil, by sa mohol domáhať preskúmania zákonnosti rozhodnutia vydaného v priestupkovom konaní v správnom súdnictve len v tej časti, ktorá by sa týkala náhrady škody. Predmetom súdneho prieskum v správnom súdnictve by preto nemohlo byť rozhodnutie žalovaného o zastavení priestupkového konania z dôvodu, že obvinenému nebolo preukázané spáchanie skutku, ktorý sa mu kládol za vinu. Bližšie k tomu pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. februára 2011, sp. zn. 1 Sžo 233/2009 In MILUČKÝ, J. a kol. Správny poriadok a Správny súdny poriadok. Judikatúra. Žilina : Eurokódex, 2017, s. 223-224.

⁹⁶ V zmysle § 84 ods. 2 zákona o priestupkoch je možné menej závažné priestupky vybaviť aj napomenutím. Napomenutie nie je sankciou. Sankcia je právnym následkom za spáchanie priestupku, pričom jej cieľom je páchatel'a priestupku potrestať a odvrátiť ho od protiprávneho konania. Napomenutie je pohovor s upozornením na protiprávne konanie, napomenutie má pôsobiť na páchatel'a priestupku výchovne pro futuro. Napomenutím nie je ale možné vybaviť priestupky, ak je možné za ne uložiť zákaz činnosti, prepadnutie veci alebo ak ide o priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. h) druhého bodu zákona o priestupkoch (Potásch, 2016).

⁹⁷ Podľa § 11 ods. 3 zákona o priestupkoch od uloženia sankcie možno v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie priestupku. Predmetné ustanovenie je zákonnou možnosťou správneho orgánu uplatniť správne uváženie, ak dospeje k záveru, že na strane priestupcu sú splnené podmienky na to, aby došlo k upusteniu od uloženia sankcie. Upustenie od sankcie súčasne neznamená, že správny orgán nemôže rozhodnúť napr. o zhabaní veci ako o ochrannom opatrení. Správny orgán tiež v rozhodnutí vyrieši otázku náhrady škody (ak je to relevantné vzhľadom na okolnosti priestupku) a náhradu trov konania. Upustenie od uloženia sankcie za priestupok nie je uplatnením zásady in dubio pro reo (v pochybnostiach v prospech páchatel'a) v priestupkovom konaní, keďže podmienkou pre príslušný postup (upustenie od sankcie) je práve to, že správny orgán uzná osobou vinnou z priestupku, t. j. došlo k obstaraniu podkladov v takej kvalite a v takom množstve, že to umožňuje riadne a zákonné vyslovenie viny príslušnému priestupcovi (Potásch, 2016).

⁹⁸ Podľa § 16 písm. a) a b) zákona o priestupkoch sú ochrannými opatreniami obmedzujúce opatrenie a zhabanie veci. Ide o inštitút preventívneho pôsobenia spoločnosti na páchatel'a protiprávneho konania s cieľom zamedziť, resp. podstatne znížiť riziko spočívajúce v pokračovaní alebo opätovnom ohrozovaní, alebo porušovaní záujmov spoločnosti chránených zákonom z jeho strany alebo zo strany tretích osôb (Potásch, 2016).

⁹⁹ Správnym trestaním sa na účely Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z. v znení zákona č. 88/2017 z. z.) rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie (§ 194 ods. 1).

1.2 Princípy správneho trestania

K princípom správneho trestania patrí:

- princíp *nullum crimen sine lege* (požiadavka na určité, jasné a presné vyjadrenie skutkových podstat správnych deliktov v zákone),
- princíp *nulla poena sine lege* (požiadavka, aby zákon ustanovil uzavretý výpočet sankcií, vrátane hľadísk pre výber druhu a výmery sankcie),
- zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*) – ide o výnimku z časovej pôsobnosti ochrannej správnej normy, keďže sa zásadne uplatňuje pravidlo, podľa ktorého sa trestnosť správania posudzuje, a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol správny delikt spáchaný),
- princíp zákazu analógie v neprospech páchatel'a správneho deliktu (*in mala partem*),
- princíp *ne bis in idem* (nik nemôže byť stíhaný a potrestaný za rovnaký skutok viackrát na základe toho istého zákonného ustanovenia),
- princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*) – vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti má miesto len tam, kde nepostačujú iné nástroje a prostriedky,
- princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti.

2 Ochrana osobných údajov v správnom trestaní

V súčasnosti sa osobné údaje v omnoho väčšej miere spracúvajú tak v rámci verejného, ako aj súkromného sektora a vykonáva sa ich „prenos“ prostredníctvom informačno-komunikačných technológií, tak v rámci krajín Európskej únie, ako aj do tretích krajín, či už zaručujúcich alebo nezaručujúcich primeranú ochranu osobných údajov na základe rozhodnutí Európskej Komisie o primeranosti a tiež medzinárodným organizáciám.

Spracúvanie osobných údajov je potrebné a nevyhnutné aj na účely zabezpečenia činnosti orgánov verejnej moci spojených s plnením ich činností podľa osobitných právnych predpisov, a teda aj pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti.

2.1 Osobný údaj

Ochrana osobných údajov je súčasťou základných ľudských práv, takže ju nie je možné v kultúrnom a hodnotovom geopolitickom priestore Európskej únie obetovať v mene hospodárskeho rastu. Na druhej strane nie je ani možné, aby ochrana osobných údajov predstavovala prekážku pre rast zamestnanosti a celkovej životnej úrovne Európanov. Toto chce vyriešiť práve nový právny rámec ochrany osobných údajov. Dňa 25. januára 2012 Vivien Reding – komisárka pre spravodlivosť, základné práva a občianstvo – predstavila nový právny rámec ochrany osobných údajov, ktorého ambíciou je jednotná právna úprava tejto agendy pre viac ako 500 miliónov Európanov a obrovský počet rôznych právnych entít. Reforma prináša jasné pravidlá prispôbené digitálnej ére, ktoré poskytujú silnú ochranu a zároveň vytvárajú príležitosti a podporujú inovácie na jednotnom európskom digitálnom trhu.

Za osobný údaj sa považuje všetko, čím je možné určiť priamo alebo nepriamo konkrétnu osobu, niekedy môže ísť o jeden údaj a niekedy zase o viac navzájom súvisiacich údajov, tzn., že osobný údaj je všetko, čo vedie k priamemu alebo nepriamemu identifikovaniu

osoby. Za osobné údaje podľa Všeobecného nariadenia o ochrane osobných údajov GDPR (The General Data Protection Regulation)¹⁰⁰ možno za istých okolností považovať rôzne online identifikátory, ktoré poskytujú prístroje a aplikácie dotknutých osôb, napríklad IP adresa, cookies, lokalizačné údaje, e-mailové adresy a iné.

Podľa článku 4 ods. 1 GDPR: „Osobné údaje sú podľa nariadenia akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby; identifikovateľná fyzická osoba je osoba, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä s odkazom na identifikátor, ako je meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.“

Súčasť osobných údajov predstavujú aj tzv. osobitné kategórie osobných údajov, ktoré môžu mať pre dotknutú osobu z rôznych dôvodov zvlášť citlivý charakter.

Uvedená definícia osobného údajá predstavuje tzv. demonštratívny výklad tohto pojmu. Hovoríme najmä o použitom pojme „informácia“ a „identifikovateľnosť“. Podstata takto formulovaného výkladu prezrádza aj určitý zámer legislatívneho orgánu, ktorý ju vytvoril. Týmto zámerom bolo flexibilné vyjadrenie významu pojmu osobný údaj tak, aby mohol byť aplikovateľný na bližšie neurčené množstvo a povahu situácií, ktoré môžu v praxi nastať a súčasne tak, aby sa tak chránila podstata informácie, ktorú osobný údaj nesie.

V zmysle uvedeného môžeme konštatovať, že definícia osobného údajá pozostáva zo štyroch prvkov, a to:

- „akékoľvek informácie“,
- „týkajúce sa“,
- „identifikovanej alebo identifikovateľnej“,
- „fyzickej osoby“.

Pri posudzovaní pojmu „osobné údaje“ je preto možné vychádzať z doterajšej literatúry, judikatúry a usmernení podľa predchádzajúcej úpravy smernice 95/46/ES. Na to, aby v konkrétnom prípade išlo o osobný údaj, musia byť splnené všetky vyššie uvedené štyri elementy. Nie je tajomstvom, že určenie toho, či ide o osobný údaj, býva v praxi jednou z najťažších úloh. Dôvodom je dynamický charakter pojmu „osobný údaj“, ktorý závisí od posúdenia dostupných údajov a ich vzájomnej súvislosti a zároveň situácie ako celku. Rozhodujúca je aj skutočnosť, ktorá osoba (prevádzkovateľ) v danom prípade posudzuje, či ide o osobný údaj (Berthoty, 2018).

2.2 Ochrana osobných údajov v rámci správneho trestania

Správne orgány v rámci konania spracúvajú množstvo osobných údajov jednotlivých subjektov vystupujúcich v konaní, ktoré sú povinné náležite chrániť. Protichodné záujmy týchto subjektov v spojitosti s nedostatočnou právnou úpravou často privádzajú zamestnancov

¹⁰⁰ GDPR (General Data Protection Regulation) je skratka pre Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). Toto Nariadenie s účinnosťou od 25. mája 2018 plnohodnotne nahradí dovtedajšiu Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov.

správnych orgánov do zložitých situácií. Dôvodom je skutočnosť, že zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) nekladie veľký dôraz na ochranu osobných údajov. Príčinu tohto stavu možno vidieť v tom, že tento zákon bol prijímaný v období, keď sa problematike ochrany osobných údajov neprikladal veľký význam. V posledných rokoch však táto oblasť práva zaznamenala prudký rozvoj a priniesla množstvo zmien, na ktoré právo nedokázalo adekvátne reagovať. Pre porovnanie od roku 2002 platí v našom právnom poriadku už tretí zákon o ochrane osobných údajov.

Nový zákon o ochrane osobných údajov je doposiaľ najkomplexnejšou právnou normou upravujúcou ochranu osobných údajov na našom území. Pravidlá ochrany osobných údajov v administratívnom konaní však stále nie sú jednoznačne určené a v praxi vyvolávajú nemalé problémy. Týka sa to predovšetkým nazerania do spisov, na ktoré sa subsidiárne aplikuje ustanovenie § 23 ods. 1 Správneho poriadku, podľa ktorého účastníci konania a ich zástupcovia majú právo nazerať do spisov, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní, alebo dostať informáciu zo spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní iným spôsobom. Podľa ustanovenia § 23 ods. 3 Správneho poriadku je správny orgán povinný urobiť opatrenie, aby sa pri nazeraní do spisov nespřístupnila utajovaná skutočnosť, bankové tajomstvo, daňové tajomstvo, obchodné tajomstvo, alebo sa neporušila zákonom uložená alebo uznaná povinnosť mlčanlivosti. Z uvedených ustanovení vyplýva, že účastníci konania a ich zástupcovia majú právo nazerať do kompletných spisových materiálov s výnimkou zápisníc o hlasovaní. Správne orgány sú teda povinné sprístupniť im celý ostatný spisový materiál po vykonaní opatrení v zmysle ustanovenia § 23 ods. 3 Správneho poriadku. Výpočet uvedených obmedzení je taxatívny a považujeme za potrebné zdôrazniť, že neobsahuje osobné údaje. Preto osoby oprávnené nazerať do spisov v zmysle ustanovenia § 23 ods. 1 Správneho poriadku často chápu anonymizáciu osobných údajov v spisoch ako porušenie Čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého môžu štátne orgány konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Práve zákon však správnym orgánom ukladá povinnosť postupovať takýmto spôsobom. Výrazným nedostatkom je však skutočnosť, že táto povinnosť nie je zakotvená priamo v Správnom poriadku. Túto povinnosť správnym orgánom ukladá zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov, avšak nie výslovne, ako si to vyžaduje prax, ale len prostredníctvom všeobecných zásad.

Do účinnosti nového zákona o ochrane osobných údajov bolo možné hovoriť o zásade zákonnosti, zásade účelnosti a zásade nevyhnutnosti, ktoré bolo, navyše, potrebné vyvodit' z jednotlivých zákonných ustanovení. Pozitívne možno preto hodnotiť výslovné zakotvenie a konkretizáciu zásad spracúvania osobných údajov v prvej hlave druhej časti zákona o ochrane osobných údajov.

V ustanoveniach § 6 až § 12 zákona o ochrane osobných údajov sú postupne vymedzené: zásada zákonnosti, zásada obmedzenia účelu, zásada minimalizácie osobných údajov, zásada správnosti, zásada minimalizácie uchovávanania, zásada integrity a dôvernosti a zásada zodpovednosti. Správne orgány sú teda aj pri nazeraní do spisov povinné dbať na primeranú ochranu osobných údajov, vrátane ochrany pred neoprávneným spracúvaním osobných údajov, a zabrániť tak ich prípadnému zneužitiu. Sprístupňovať by sa teda mali len také osobné údaje, ktoré sú nevyhnutné a potrebné pre účastníkov konania. V zásade by malo byť postačujúce sprístupniť len meno a priezvisko. V žiadnom prípade sa však nesmú

sprístupňovať rodné čísla. Toto obmedzenie vyplýva z ustanovenia § 78 ods. 4 zákona o ochrane osobných údajov, podľa ktorého pri spracúvaní osobných údajov možno využiť na účely identifikovania fyzickej osoby všeobecne použiteľný identifikátor podľa osobitného predpisu ¹⁰¹ len vtedy, ak jeho využitie je nevyhnutné na dosiahnutie daného účelu spracúvania, pričom zverejňovať všeobecne použiteľný identifikátor sa zakazuje; to neplatí, ak všeobecne použiteľný identifikátor zverejní sama dotknutá osoba. Zákon o ochrane osobných údajov prináša väčšiu právnu istotu do oblasti spracúvania osobných údajov nielen pre dotknuté fyzické osoby, ale aj pre subjekty, ktoré osobné údaje spracúvajú. Považujeme však za potrebné doplniť ustanovenie § 23 ods. 3 Správneho poriadku tak, aby bol správny orgán povinný urobiť aj také opatrenia, aby sa pri nazeraní do spisov neprístupnili osobné údaje nad nevyhnutný rozsah.

2.2.1 Nazeranie do administratívneho spisu

Nazeranie do spisu je jedným zo základných práv účastníka správneho konania, ktoré si môže uplatniť kedykoľvek v priebehu správneho konania. Prostredníctvom tohto práva sa účastník správneho konania oboznamuje s podkladmi pre vydanie rozhodnutia. Nakoľko má rozhodnutie vo veci právne účinky, ktorými zasahuje do právneho postavenia účastníkov správneho konania, je nevyhnutné, aby sa účastník správneho konania oboznámil so všetkými skutočnosťami v plnom rozsahu a aby mal tak možnosť sa k všetkým týmto skutočnostiam vyjadriť (vrátane prípadných osobných údajov). K porušeniu práva na nazeranie do spisu by mohlo dôjsť mechanickým zásahom zo strany správneho orgánu, ktorý by účastníkovi správneho konania uplatňujúcemu si toto právo podľa správneho poriadku poskytol k nazretiu anonymizovaný administratívny spis. Účastník správneho konania má v zmysle uvedeného z pohľadu ochrany osobných údajov právo nazerať do spisu, ktorý nie je anonymizovaný, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak (napr. § 100 ods. 6 zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov ¹⁰²). ¹⁰³

Podľa stanoviska Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky označeného ako Doručovanie písomností v správnom konaní a nazeranie do administratívneho spisu účastník správneho konania má v zmysle uvedeného z pohľadu ochrany osobných údajov právo nazerať do spisu, ktorý nie je anonymizovaný, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak.

2.2.2 Rozhodnutie v správnom konaní

Výrok rozhodnutia je povinnou súčasťou každého rozhodnutia a musí byť v ňom uvedené rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa

¹⁰¹ Zákon č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle v znení neskorších predpisov

¹⁰² Podľa § 100 ods. 6 zákona č. 18/2018 Z. z. ak návrh neobsahuje požiadavku na utajenie totožnosti navrhovateľa, úrad vybaví návrh bez utajenia osobných údajov uvedených v návrhu. Ak je v návrhu požiadavka na utajenie totožnosti, ale charakter návrhu neumožňuje jej vybavenie bez uvedenia niektorého údajov o osobe, ktorá návrh podala, úrad po zistení tejto skutočnosti o tom navrhovateľa upovedomí, pričom ho zároveň upozorní, že v návrhu bude pokračovať, len ak navrhovateľ v určenej lehote udelí úradu súhlas s uvedením údajov alebo údajov o svojej osobe potrebných na vybavenie návrhu.

¹⁰³ Stanovisko Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Doručovanie písomností v správnom konaní a nazeranie do administratívneho spisu.

rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.¹⁰⁴

Hoci to z tohto ustanovenia jednoznačne nevyplýva a Správny poriadok uvedenie mena a priezviska fyzickej osoby a názvu právnickej osoby uvádza až medzi formálnymi náležitosťami rozhodnutia, sme toho názoru, že ak sa vo výroku priznáva právo alebo ukladá povinnosť, má sa zároveň priamo vo výroku uviesť označenie účastníka, ktorému sa toto právo priznáva alebo povinnosť ukladá¹⁰⁵. Obzvlášť to bude platiť, ak v konaní vystupuje viac účastníkov konania. V opačnom prípade sa môže stať, že rozhodnutie bude zmätočné a nebude jasné, ako sa rozhodlo o právnom postavení jednotlivých účastníkov správneho konania (Potásch, 2013).

Správny poriadok považuje za formálnu náležitosť označenie adresáta rozhodnutia (účastníka konania). Hoci adresát je spravidla presne identifikovaný aj vo výroku rozhodnutia v prípade, ak by tomu tak nebolo a adresát by bol uvedený len s poukazom na ods. 5 (teda len menom a priezviskom) a bol by zameniteľný s inou osobou (napr. príbuzným), išlo by o závažnú vadu rozhodnutia. Ako príklad možno uviesť spoločné konanie, ktoré je upravené v § 57 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Spoločné konanie je inštitút racionalizujúci a zefektívňujúci konanie o priestupkoch tým, že umožňuje uskutočniť jedno spoločné konanie namiesto konaní dvoch, resp. viacerých. Týmto dochádza predovšetkým k naplneniu zásady rýchlosti a hospodárnosti konania. V prípade, ak sú splnené všetky zákonné podmienky, je povinnosťou správneho orgánu aplikovať inštitút spoločného konania a účastníci konania majú právny nárok, aby sa spoločné konanie uskutočnilo. V prípade uskutočnenia spoločného konania sa vydáva jedno spoločné rozhodnutie o priestupku, ktoré sa oznamuje osobitne každému účastníkovi konania. V rozhodnutí sa však posudzuje konanie každého páchatel'a samostatne a aj sankcie sa ukladajú osobitne každému z páchatel'ov priestupku, a preto uje identifikácia účastníkov konania prostredníctvom osobných údajov nevyhnutná.

Podľa § 51 zákona o priestupkoch ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní, teda Správny poriadok.

Záver

Na základe vyššie uvedeného je potrebné poukázať na to, že aj pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti je orgán verejnej správy povinný spracovávať osobné údaje zákonným spôsobom len v rozsahu konkrétne určeného oprávneného účelu. Ochrana osobných údajov sa týka celého právneho poriadku Slovenskej republiky, a teda aj správneho trestania. Je potrebné zvážiť prijatie novej právnej úpravy v oblasti správneho trestania, ktorá by reflektovala na požiadavky medzinárodných dokumentov, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj na platné právne predpisy.

¹⁰⁴ § 47 ods. 2 Správneho poriadku

¹⁰⁵ Podľa Horzinkovej a Novotného sa vo výroku obligatórne uvádzajú identifikačné údaje fyzických osôb (meno, priezvisko, dátum narodenia, miesto trvalého pobytu) alebo právnických osôb (názov a sídlo). Pozri: Horzinková, E., Novotný, V. Správni právo procesní. s. 144.

Zoznam bibliografických odkazov

BERTHOTY, J. a kolektív: Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov. Praha : C. H. Beck, 2018. 712 s. ISBN 978-80-7400-714-9.

MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 5. vydanie. Žilina : EUROKÓDEX, s. r. o., 2010, 688 s. ISBN 808-94-4727-9.

MACHAJOVÁ, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 6. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012, 688 s. ISBN 978-80-89447-74-9.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

POTÁŠCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch – Veľký komentár. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., marec 2016. 408 s. ISBN 978-80-8155-061-4.

POTÁŠCH, P., a kol.: Všeobecné správne konanie - Teória a prax. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., apríl 2017. 216 s. ISBN 978-80-8155-071-3.

Stanovisko Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Doručovanie písomností v správnom konaní a nazeranie do administratívneho spisu.

VALLOVÁ, J. 2017. Princípy správneho trestania v kontexte súdnych rozhodnutí a postavenie štátneho zamestnanca pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti. In Zásady zákona o správnom trestaní. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 7. apríl 2017. Bratislava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. ISBN 978-80-568-0027-0.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle v znení zákona č. 515/2003 Z. z.

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

UPLATŇOVANIE ALTERNATÍVNYCH TRESTOV V APLIKAČNEJ PRAXI

APPLICATION OF ALTERNATIVE PENALTIES IN APPLICATION PRACTICE

Doc. JUDr. Ingrid Mencerová, PhD.

ABSTRAKT

Právna úprava alternatívneho trestania v Slovenskej republike splňa štandardy modernej európskej trestnej politiky. Ako potvrdzujú štatistické údaje, pretrvávajúcim problémom je, že súdy pri sankcionovaní páchatel'ov dostatočne nevyužívajú alternatívne formy trestania. Jedným z dôvodov sú aj pochybnosti o účinnosti alternatívnych trestov a ich možnostiach naplniť účel trestu. Na Slovensku doposiaľ neboli vedecky skúmané kritériá a metódy hodnotenia účinnosti trestania, vrátane ukladania alternatívnych trestov. Vzhľadom na to, že miera recidívy sa považuje za jeden z najvýznamnejších indikátorov naplnenia účelu trestu, autorka považujem za vhodné vedecky skúmať možnosti využitia relevantných informácií o recidíve pri hodnotení účinnosti alternatívnych trestov.

Kľúčové slová: alternatívne tresty, restoratívna justícia, recidíva trestnej činnosti

Úvod

Problematika trestných sankcií je jednou z kľúčových otázok trestnej politiky, pretože sú to práve trestné sankcie, prostredníctvom ktorých je realizovaná základná funkcia trestného práva, funkcia ochranná. Sankčná politika, ktorá je súčasťou trestnej politiky, sa orientuje na vymedzenie účelu trestania, systém trestných sankcií a ich uplatňovanie. Rekodifikácia trestného práva, ktorá bola zavŕšená prijatím trestnoprávných kódexov – Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov) a Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov) priniesla výrazné zmeny v oblasti trestných sankcií. Išlo predovšetkým o zmenu filozofie ukladania trestných sankcií tak, aby v jej rámci bol trest odňatia slobody chápaný ako *ultima ratio*, a o širšie využívanie alternatívnych trestov.

1 Podiel alternatívnych trestov na celkovom počte uložených trestov

Súčasťou prehodnotenia systému trestov v rámci rekodifikácie bolo aj vytvorenie nových sankcií. Predovšetkým sa rozšírili možnosti trestného postihu o tzv. alternatívne druhy trestov – trest povinnej práce a trest domáceho väzenia. Ako vtedy nový inštitút Trestný zákon zaviedol aj podmienený odklad výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom. Ide o modifikáciu trestu odňatia slobody, ktorá spočíva v tom, že súd môže za určitých podmienok uvedených v Trestnom zákone podmienenčne odložiť výkon trestu odňatia slobody neprevyšujúceho tri roky, za súčasného uloženia probačného dohľadu. Najnovším druhom

trestu, ktorý bol zakotvený do Trestného zákona v súvislosti s prijatím zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a to s účinnosťou od 1. februára 2014, je trest zákazu účasti na verejných podujatiach. V súvislosti so sankciami je novinkou aj zavedenie tzv. elektronického monitoringu odsúdených, a to zákonom č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je účinný od 1. januára 2016. Uvedený zákon vytvára viaceré možnosti kontroly povinností, obmedzení a zákazov uložených odsúdenému v súvislosti s výkonom najmä alternatívnych druhov trestov. Štruktúra odsúdených páchatel'ov a materiálne – technické požiadavky však značne limitujú očakávania, ktoré sa spájali so spustením projektu ESMO (elektronický systém monitorovania osôb) v trestnom konaní.

Z dostupných štatistických ročeniek Ministerstva spravodlivosti SR môžeme získať prehľad o počte uložených druhov trestov odsúdeným osobám v roku 2019. Pri jednotlivých druhoch trestov sú aj informácie o počte uložených trestov ženám, mladistvým páchatel'om a recidivistom.

| Druh trestu | | SR | | | |
|-------------|---------------------------------|-------|--------|-----------|-------------|
| | | Spolu | z toho | | |
| | | | ženy | mladistvý | recidivisti |
| NEPO | NEPO s min. s. s. | 2 733 | 337 | 27 | 1 907 |
| | NEPO so stred. s. s. | 2 845 | 183 | 3 | 2 507 |
| | NEPO s max. s. s. | 50 | 2 | 0 | 27 |
| | NEPO - doživotie s možnosťou PP | 2 | 0 | 0 | 2 |
| SPOLU | | 5630 | 522 | 30 | 4443 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

| Druh trestu | | SR | | | |
|-------------|--------------------------------------|--------|--------|-----------|-------------|
| | | Spolu | z toho | | |
| | | | ženy | mladistvý | recidivisti |
| PO | PO bez ulož.primer. obmedz. a povin. | 12 584 | 2 339 | 649 | 2 790 |
| | PO s ulož. primer. obmedz.a povin. | 2 456 | 405 | 92 | 610 |
| | PO s probačným dohľadom | 2 224 | 308 | 58 | 610 |
| | SPOLU | 17 264 | 3052 | 799 | 4010 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

Ako vyplýva z uvedených údajov za rok 2019, z celkového počtu 35 581 trestov, bolo uložených 5 630 trestov odňatia slobody nepodmienečne a 17 264 trestov odňatia slobody s podmienečným odkladom. I napriek širokej škále alternatívnych trestov, trest odňatia slobody nepodmienečne tvorí 15,87% a trest odňatia slobody s podmienečným odkladom 48,67% z celkového počtu uložených trestov. Čiže v celkovom súčte trest odňatia slobody ako druh trestu, tvorí 64,54% podiel na celkovom počte uložených trestov.

Čo sa týka zastúpenia ostatných druhov trestov, uložených v roku 2019, trest zákazu činnosti tvorí 19,23%, trest zákazu účasti na verejných podujatiach 0,08%, trest domáceho väzenia 0,19%, trest povinnej práce 3,37% a peňažný trest 8,50%.

| Druh trestu | | SR | | | |
|----------------|----------------------------|--------------|------------|-----------|-------------|
| | | Spolu | z toho | | |
| | | | ženy | mladistvý | recidivisti |
| Zákaz činnosti | ZČ vedenia motor. vozidiel | 6 535 | 521 | 48 | 1 525 |
| | ZČ výkonu zamestnania | 21 | 6 | 0 | 4 |
| | ZČ výkonu povolania | 24 | 7 | 0 | 6 |
| | ZČ výkonu funkcie | 112 | 8 | 1 | 27 |
| | ZČ iný | 127 | 29 | 0 | 27 |
| | SPOLU | 6 819 | 571 | 49 | 1589 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

| Druh trestu | | SR | | | |
|--------------|--|-----------|----------|-----------|-------------|
| | | Spolu | z toho | | |
| | | | ženy | mladistvý | recidivisti |
| Zákaz účasti | zákaz účasti na verej. podujatiach – nešpecifikované | 7 | 0 | 0 | 0 |
| | zákaz účasti na verej. podujatiach - športové podujatia | 22 | 1 | 0 | 4 |
| | zákaz účasti na verej. podujatiach - iné verejné podujatia | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | SPOLU | 29 | 1 | 0 | 4 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

| Druh trestu | | SR | | | |
|-------------|----------------------|-------|--------|-----------|-------------|
| | | Spolu | z toho | | |
| | | | ženy | mladistvý | recidivisti |
| Ostatné | domáce väzenie (TDV) | 68 | 8 | 5 | 40 |
| | povinná práca (TPP) | 1 196 | 396 | 62 | 532 |
| | prepadnutie majetku | 28 | 0 | 0 | 6 |
| | prepadnutie vecí | 1 097 | 71 | 31 | 388 |
| | peňažný trest (PT) | 3 016 | 317 | 16 | 440 |

| | | | | | |
|---------------|----------------------------------|--------------|------------|------------|-------------|
| | Vyhostenie | 176 | 23 | 1 | 7 |
| | zákaz pobytu | 100 | 6 | 0 | 43 |
| | strata vojenskej hodnosti | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | iný trest | 44 | 4 | 7 | 19 |
| SPOLU: | | 5 726 | 827 | 136 | 1479 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

2 Skúmanie dôvodov prečo súdy častejšie neukladajú alternatívne tresty

Vychádzajúc z prezentovaných štatistických údajov je na mieste otázka, prečo súdy pri sankcionovaní páchatel'ov vo väčšej miere nevyužívajú alternatívne formy trestania. Odpoveď na túto otázku nie je jednoduchá, najmä ak si uvedomíme, že praktické napĺňanie účelu trestu závisí na mnohých faktoroch a často veľmi protichodných záujmoch, reflektujúcich v rôznej miere konkrétnu spoločenskú situáciu a najmä celkový stav kriminality ale aj verejnej mienky.

Súd pozná zákon, pozná účel trestu, avšak pri rozhodovaní o výbere druhu trestu nemôžeme byť pod tlakom prezentovanej potreby širšieho uplatňovania alternatívnych trestov bez akýchkoľvek analýz a výsledkov hodnotenia ich účinnosti, prípadne len pod tlakom potreby znižovania väzenskej populácie. Často uvádzaným dôvodom, prečo súdy vo väčšej miere neaplikujú alternatívne tresty, sú ich pochybnosti o účinnosti alternatívnych trestov a ich možnostiach naplniť účel trestu.

Ak chceme hodnotiť účinnosť trestov, je potrebné vychádzať z vymedzenia účelu trestu. Účel trestu nie je v súčasnom Trestnom zákone explicitne vyjadrený. Obsahovo je vyjadrený v základných zásadách ukladania trestov. Z hľadiska napĺňania preventívnej funkcie trestného práva by ale malo byť aj z názvu ustanovenia zrejmé, že ide o vyjadrenie účelu trestu. V základných zásadách ukladania trestov je v § 34 ods. 1 TZ uvedené „*trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatel'om tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov, pričom zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchatel'a spoločnosťou*“. Je tu zrejmá snaha o proporcionálne pôsobenie odstrašujúceho a výchovného účinku trestu so súčasným zabezpečením ochrany spoločnosti pred páchatel'mi trestných činov. Vyjadrenie morálneho odsúdenia páchatel'a spoločnosťou zahŕňa negatívne právne aj etické hodnotenie páchatel'a a jeho činu. Jednotlivé zložky tvoriace obsah pojmu účel trestu tvoria jednotu, vzájomne sa dopĺňajú a podmieňujú. Pri rôznych druhoch trestu sú rôzne zastúpené.

3 Miera recidívy a hodnotenie účinnosti alternatívnych trestov

Na Slovensku doposiaľ neboli vedecky skúmané kritériá a metódy hodnotenia účinnosti trestania, vrátane ukladania alternatívnych trestov. Miera recidívy sa považuje za jeden z najvýznamnejších indikátorov naplnenia účelu trestu, a preto je nanajvýš vhodné vedecky skúmať možnosti využitia relevantných informácií o recidíve pri hodnotení účinnosti alternatívnych trestov.

V súčasnosti vychádzame z toho, že na Slovensku nemáme žiadne vedecké poznatky o tom, aká je miera recidívy páchatel'ov, u ktorých sa aplikovalo alternatívne trestanie. Vo väčšine krajín Európskej únie je recidíva vnímaná ako základné a ničím nenahraditeľné meradlo efektivity ukladaných sankcií, a to i napriek tomu, že jej samotné vymedzenie i posudzovanie na základe údajov o registrovanej trestnej činnosti je poznačené istými nedostatkami. V posledných rokoch sa európske štáty snažia zdokonaľovať systém zberu dát o recidíve, a to aj za účelom ich vzájomnej komparácie (Rozum, J. - Tomášek, J. - Vlach, J. - Háková, L., 2016).

V Slovenskej republike štatistiky o kriminalite spracúvajú predovšetkým Ministerstvo vnútra SR, Generálna prokuratúra SR a Ministerstvo spravodlivosti SR. Tieto inštitúcie spracúvajú štatistické údaje samostatne, nie je nikto, kto by ich činnosť koordinoval. Neexistuje jednotná metodika spracúvania a vyhodnocovania štatistických údajov a obsah štatistických listov nezodpovedá súčasným nárokom na zisťovanie informácií o charaktere trestnej činnosti a jej páchatel'och. Tieto skutočnosti potom sťažujú ich vzájomné porovnávanie, prepojenie a analýzu. Informácie o recidíve tak nedávajú dokonalý obraz o tomto fenoméne u nás.

Relatívne najviac informácií o recidíve, resp. recidivistoch, je možné zistiť zo zverejnených štatistík Ministerstva spravodlivosti SR (prehľad o podiele recidivistov uznaných súdom na celkovom počte odsúdených, prehľad o podiele recidivistov uznaných súdom na celkovom počte odsúdených v jednotlivých krajoch, prehľad o podiele recidivistov uznaných špecializovaným trestným súdom na celkovom počte odsúdených týmto súdom, prehľad o podiele mladistvých a žien na celkovom počte odsúdených recidivistov a uloženie trestu odňatia slobody nepodmienečne odsúdeným recidivistom). Z uvedených štatistických údajov ale nevieme zistiť, koľkým recidivistom bol v predchádzajúcom odsúdení uložený alternatívny trest, koľko z odsúdených recidivistov bolo napr. začlenených do elektronického monitoringu. Štatisticky sa nezisťujú žiadne ukazovatele, ktoré by nám umožnili vyhodnocovať nakoľko projekt ESMO napĺňa konkrétne očakávaný prínos v podobe zníženia recidívy.

Prehľad o podiele recidivistov uznaných súdom na celkovom počte odsúdených v rokoch 2013 – 2019

| | Rok | Celkový počet odsúdených | Recidivisti uznaní súdom | |
|----|------|--------------------------|--------------------------|-------|
| | | | počet | % |
| SR | 2013 | 36 079 | 10 598 | 29,37 |
| | 2014 | 33 610 | 9 464 | 28,16 |
| | 2015 | 29 691 | 8 517 | 28,69 |
| | 2016 | 27 187 | 7 987 | 29,38 |
| | 2017 | 26 331 | 7 508 | 28,51 |
| | 2018 | 29 175 | 10 653 | 36,51 |
| | 2019 | 28 259 | 10 471 | 37,05 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

Prehľad o podiele recidivistov uznaných špecializovaným trestným súdom na celkovom počte odsúdených týmto súdom v rokoch 2013 – 2019

| | Rok | Celkový počet odsúdených | Recidivisti uznaní súdom | |
|--|-----|--------------------------|--------------------------|---|
| | | | počet | % |

| | | | | |
|------------------|-------------|-----|----|-------|
| ŠP.TR.SÚD | 2013 | 174 | 56 | 32,18 |
| | 2014 | 201 | 55 | 27,36 |
| | 2015 | 179 | 52 | 29,05 |
| | 2016 | 130 | 29 | 22,31 |
| | 2017 | 144 | 25 | 17,36 |
| | 2018 | 210 | 52 | 24,76 |
| | 2019 | 172 | 48 | 27,91 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

**Prehľad o podiele mladistvých a žien na celkovom počte odsúdených recidivistov
Uloženie trestu odňatia slobody nepodmienečne odsúdeným recidivistom v rokoch 2013
– 2019**

| ROK | Počet odsúdených | Počet odsúdených recidivistov | | | | | | |
|-------------|------------------|--------------------------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|---------------|--------------|
| | | z toho: | | | | | trest: | |
| | | Recidivisti spolu | Mlad. | % | Žien | % | NEPO | % |
| 2013 | 36 079 | 10 598 | 198 | 1,87 | 1 062 | 10,02 | 3 452 | 32,57 |
| 2014 | 33 610 | 9 464 | 153 | 1,62 | 1 070 | 11,31 | 3 493 | 36,91 |
| 2015 | 29 691 | 8 517 | 146 | 1,71 | 957 | 11,24 | 3 274 | 38,44 |
| 2016 | 27 187 | 7 987 | 95 | 1,19 | 941 | 11,78 | 3 187 | 39,90 |
| 2017 | 26 331 | 7508 | 101 | 1,35 | 985 | 13,12 | 2 995 | 39,89 |
| 2018 | 29175 | 10 653 | 253 | 2,37 | 1 370 | 12,86 | 4 529 | 42,51 |
| 2019 | 28 259 | 10 471 | 259 | 2,46 | 1 290 | 12,32 | 4 494 | 42,92 |

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

Čo sa týka informácií o osobe recidivujúceho páchatel'a, z dostupných štatistických údajov je možné zistiť len to, koľko z celkového počtu odsúdených recidivistov bolo žien a koľko mladistvých páchatel'ov.

Z údajov obsiahnutých v tabuľke vyplýva, že podiel odsúdených mladistvých recidivistov na celkovom počte odsúdených recidivistov od roku 2017 opäť narastá.

Z hľadiska intersexuálneho členenia populácie je recidíva, podobne ako kriminalita vôbec, oveľa viac doménou maskulínnej zložky; podiel feminínnej zložky je podstatne nižší. Dôvodom toho je popri v doktríne bežne všeobecne uvádzaných činiteľoch biologických (nižšia telesná sila a odlišnosť fyziologických procesov), psychologických, resp. etických

(vyššia etická vyspelosť, väčší cit a zmysel pre spravodlivosť) a sociologických (väčšia viazanosť na rodinu, nezlučiteľnosť trestného činu s určitým, od ženy očakávaným správaním, rolová a statusová sociálna pozícia ženy) aj vyššia hladina i kvalita trestnoprávneho vedomia (Hatala, 2011). Podiel žien – recidivistiek však na celkovom počte odsúdených recidivistov v posledných rokoch postupne stále rastie.

Ak skúmame, aký podiel tvorí nepodmienečný trest odňatia slobody na celkovom počte uložených trestov pri trestaní recidivistov, tak ten vývoj (pokiaľ uvedené údaje v tabuľke doplníme aj údajmi zo štatistických ročeniek Ministerstva spravodlivosti SR za roky 2010 – 2012) je zaujímavý. Z uvedených údajov vyplýva, že podiel uloženého nepodmienečného trestu odňatia slobody recidivistom na celkovom počte uložených trestov recidivistom od roku 2010 postupne klesal (rok 2010 – 45,59 %, rok 2011 – 43,96 % , rok 2012 – 40,33 %). Pravdepodobne súdy začali vo väčšej miere využívať alternatívy k trestu odňatia slobody aj vo vzťahu k recidivistom. Avšak ako vyplýva z údajov uvedených v tabuľke (roky 2013 - 2019), tak od roku 2014 podiel uloženého nepodmienečného trestu odňatia slobody recidivistom na celkovom počte uložených trestov recidivistom opäť stále narastá. Skúmanie dôvodov tohto stavu by si vyžadovalo precíznejšiu analýzu.

Základným predpokladom pre efektívne sledovanie recidívy je v každom prípade umožnenie prístupu do štandardných databáz o trestnej činnosti a o jej riešení v jednotlivých fázach justičného systému, teda do registra trestov a im podobným informačných systémov. Prácu s dátami a možnosť mapovať recidívu kontinuálne za účelom sledovania vývojových trendov uľahčuje v súčasnosti ich elektronizácia, vďaka ktorej je potom možné každoročne aktuálne vyhodnocovať recidívu v jednotlivých časových kohortách. V zahraničí sa môžeme stretnúť tiež s pokusmi prepojiť tieto databázy s informáciami o významných sociodemografických premenných, ako je vzdelanie, zamestnanie či rodinný stav odsúdených osôb (napríklad registre obyvateľov apod.). Takéto analýzy sú samozrejme pre predikčné účely ešte efektívnejšie. Medzi odborníkmi panuje zhoda v tom, že by databázy recidívy mali byť predovšetkým čo najúplnejšie a čo najflexibilnejšie. Jedine na základe takýchto komplexných údajov a ich vedeckých analýz budeme schopní posúdiť vplyv intervencií justičného systému na prevenciu recidívy. (Rozum, J. - Tomášek, J. - Vlach, J. - Háková, L., 2016)

V súvislosti s elektronickým monitorovaním obvinených a odsúdených osôb, by bolo vhodné zaviesť register evidencie elektronického monitoringu. Z aktuálnych evidencií totiž nie je možné zistiť či prvotne uložené rozhodnutie s elektronickým monitoringom malo na osobu obvineného/odsúdeného resocializačný vplyv. (Klátik, J., 2019) Aktuálne spracovávané údaje o monitorovaných osobách v žiadnom smere nepostačujú na zistenie presných údajov o resocializačnej efektívnosti tohto nástroja. Aby bolo možné relevantne zhodnotiť či dochádza k efektívnej resocializácii prostriedkami elektronického monitoringu, je potrebné disponovať kvalitnými dátami o monitorovaných osobách, pričom súčasný zber informácií a ich spracovanie nie je na požadovanej úrovni. Z uvedeného registra by bolo možné zistiť, či osoba už v minulosti vykonávala rozhodnutie spojené s elektronickým monitoringom, o aké rozhodnutie a druh monitorovania osoby išlo (zákaz priblíženia k osobe, zákaz vstupu na vybrané územie, zákaz požívania alkoholických nápojov a iné.).

V súvislosti so sledovaním miery recidívy s cieľom aby sa alternatívne trestanie stalo koncepčným prostriedkom trestnej politiky a nielen pragmatickým prostriedkom k zníženiu väzenskej populácie, bolo by vhodné v najbližších rokoch zamerať sa na:

- identifikáciu problémov a nedostatkov pri realizácii alternatívneho trestania, ktoré môžu následne ovplyvňovať mieru recidívy,
- analýzu zahraničných, predovšetkým európskych prameňov k problematike zberu a vykazovania štatistických údajov o recidíve
- analýzu kritérií hodnotenia a dostupné metódy vyhodnocovania účinnosti alternatívneho trestania.

Ako už bolo uvedené mieru recidívy možno považovať za dôležitý ukazovateľ procesu resocializácie odsúdených. Za týmto účelom je potrebné skvalitniť a predovšetkým precizovať zber dát o recidivistoch, vrátane dát o príčinách a podmienkach opätovného spáchania trestného činu. Následné spracovanie a vyhodnocovanie takýchto dôležitých informácií môže byť prínosné pre skvalitnenie trestnoprávneho sankčného systému.

Záver

Efektívne pôsobenie na odsúdených páchatel'ov, aby v trestnej činnosti ďalej nepokračovali je jedným zo základných cieľov modernej trestnej politiky. Údaje o miere recidívy nie sú priaznivé. Toto zistenie len potvrdzuje, že tak ako tresty alternatívne, tak ani trest odňatia slobody nie sú dostatočným predpokladom toho, že sa odsúdený následne nedopustí trestného činu. Vplyv trestnej justície a ňou uplatňovaných opatrení, ktoré majú vplyv na kriminálnu kariéru odsúdených je veľmi obmedzený. Je všeobecne známe, že verejnosť má tendenciu preceňovať účinok generálnej prevencie, a to v zmysle možnosti odstrašovať páchatel'a prísnyimi trestami. Niektorí politici vychádzajú takým postojom v ústrety, hoci mnoho empirických dát pre ich potvrdenie nenájdeme. Pokiaľ ide o znižovanie kriminality, úsilie nasmerované výhradne ku sprísňovaniu trestov predstavuje v podstate neefektívnu stratégiu. Účinná trestná politika sa nesmie obmedzovať na oblasť trestania, pretože efekt uložených sankcií je spravidla výrazne menší než vplyv rôznych faktorov pôsobiacich v prirodzenom sociálnom prostredí páchatel'a. Výskumy kriminálnej kariéry v tomto zmysle poukazujú najmä na význam niektorých životných udalostí, ktoré dokážu život páchatel'a zmeniť v pozitívnom zmysle a prispieť k jeho vlastnému rozhodnutiu v trestnej činnosti nepokračovať. Intervencie štátu môžu byť najúčinnnejšie vtedy, ak sa im podarí tieto prirodzené životné procesy naštartovať, alebo urýchliť. Preto ak sa chceme snažiť znižovať kriminalitu, je nevyhnutné rozšíriť diskusiu o vhodných opatreniach tiež do oblasti sociálnej politiky. Na rozdiel od iných štátov nám chýbajú štúdie kriminálnej recidívy. V nich je potrebné zamerať sa najmä na recidívu mladistvých a recidívu po podmienenom prepustení. Snáď sa nám časom aj s rozvojom takýchto výskumov a s väčšou popularizáciou významných zahraničných štúdií podarí zmeniť aj celospoločenský pohľad na problematiku trestania. Trvalá fascinácia trestami čoby predpokladaným „všeliekom“ na kriminalitu, s ktorým sa stretávame ako u väčšiny politikov, tak aj verejnosti, je totiž tým posledným, čo racionálna kriminálna politika potrebuje.

Zoznam bibliografických odkazov

HATALA, V.: *Kriminologické štúdie*. Výber z diela 1973 – 1985. Bratislava : Kalligram, 2011.

KLÁTIK, J.: *Využitie elektronického monitoringu na Slovensku od jeho zavedenia až po súčasnosť*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právne a ekonomické súvislosti elektronického monitoringu obvinených a odsúdených osôb. Banská Bystrica: Belianum, 2019. ISBN 978-80-557-1658-9

ROZUM,J. - TOMÁŠEK,J. - VLACH,J. - HÁKOVÁ,L.: *Efektivita trestní politiky z pohledu recidivy*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2016. ISBN 978-80-7338-164-6
<http://www.justice.gov.sk/stat/statr.htm>
<https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/ESMO/ESMO%20-%20brozura.pdf>

VYBRANÉ USTANOVENIA NOVELY ZÁKONA O CESTNEJ PREMÁVKE S AKCENTOM NA POZITÍVNE OVPLYVNENIE DOPRAVNO-BEZPEČNOSTNEJ SITUÁCIE

SELECTED PROVISIONS REVISION ACT LEGISLATIVE ROAD TRAFFIC WITH ACCENT ON POSITIVELY AFFECTION TRAFFIC-SAFETY ASPECT

Tomáš Vrábek

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je poukázať na vybrané ustanovenia novely zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré boli prijaté z dôvodu pozitívneho ovplyvnenia dopravno-bezpečnostnej situácie na cestách v Slovenskej republike. Prvá kapitola je zameraná na vodičov s vodičskou praxou do dvoch rokov. Druhá kapitola pojednáva o povinnosti vodičov vytvárať záchranársku uličku. Tretia kapitola definuje osobu pohybujúcu sa na kolobežke s pomocným motorčekom. Štvrtá kapitola poukazuje na podmienky bezpečného používania telefónu počas jazdy vodičom vozidla. Príspevok je zameraný na potrebu rešpektovania ustanovení zákona o cestnej premávke, ktorá má viesť zvyšovaniu bezpečnosti na našich cestách.

Kľúčové slová: *mladí vodiči, záchranárska ulička, obsluhovanie telefónu, kolobežka s pomocným motorčekom*

Úvod

Dňa 01. 12. 2019 nadobudla účinnosť novela zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Cieľom spomenutej novely bolo pozitívne ovplyvnenie dopravno-bezpečnostnej situácie na cestách v Slovenskej republike. Novela zákona spracovaná s akcentom na elimináciu najčastejších príčin dopravných nehôd, pri ktorých dochádza k usmrteniu osoby, zraneniu osoby, alebo ku škode na majetku.

1 Vodiči s vodičskou praxou do dvoch rokov

Na základe štatistík je zrejmé, že každá približne piata dopravná nehoda pri ktorej je niekto usmrtený, alebo dopravná nehoda pri ktorej bol vodič pod vplyvom alkoholu bola spôsobená vodičom s vodičskou praxou do 2 rokov, tzv. „vodičom s krátkou vodičskou praxou“.

Z uvedeného dôvodu bolo pristúpené k tomu, že vodičské oprávnenie u vodičov na skupinu motorových vozidiel „B“ s praxou do dvoch rokov od udelenia vodičského oprávnenia bude podmienené tzv. „skúšobnou dobou“.

U „mladého vodiča“, ktorý v skúšobnej dobe dvakrát poruší pravidlá cestnej premávky závažným spôsobom (porušenie pravidiel závažným spôsobom je taxatívne vymedzené v ustanovení § 137 ods. 2 zákona o cestnej premávke) alebo prekročí rýchlosť jazdy vozidiel ustanovenú zákonom o cestnej premávke alebo vyplývajúcu z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia, rozhodne orgán Policajného zboru o povinnosti podrobiť sa nielen rehabilitačnému programu pre vodičov, doškološovaciemu kurzu, ale aj preskúšaniu odbornej spôsobilosti na dopravnom inšpektoráte.

Náklady, ktoré vyplývajú z vyššie uvedených povinností si hradí osoba, ktorá je povinná sa im podrobiť.

Podľa ustanovenia zákona o cestnej premávke skúšobná doba neplynie počas:

- výkonu trestu zákazu činnosti spočívajúceho v zákaze vedenia motorových vozidiel, sankcie zákazu činnosti spočívajúcej v zákaze vedenia motorových vozidiel,
- zadržania vodičského preukazu,
- odobratia vodičského oprávnenia alebo
- počas výkonu väzby alebo nepodmienečného trestu odňatia slobody.

Novinkou je rehabilitačný program, ktorý je definovaný ako odborná činnosť a reedukačná aktivita zameraná na pozitívne ovplyvnenie postojov a upevnenie zodpovedného správania sa ako účastníka cestnej premávky. Rehabilitačný program vykonáva posudzujúci psychológ, pričom zmeniť posudzujúceho psychológa je možné iba z dôvodu, ak čerpá materskú alebo rodičovskú dovolenku, je dlhodobo práceneschopný alebo pozastavil alebo ukončil svoju odbornú prax.

Ciele rehabilitačného programu sú:

- obmedzenie opakovania priestupku/trestného činu vplyvaním na účastníkov postoje, prístupy a správanie,
- štart zmeny postoja, ktorý sa prejavoval rizikovým správaním účastníka cestnej premávky pri vedení motorového vozidla na postoj „jazdi zodpovedne a s rozumom“,
- popísanie a zverejnenie individuálneho rizikového správania a uvedomenie si ohrozenia ostatných prvkov v cestnej premávke „3V“ (vodič, vozidlo, vozovka),
- definovanie a uvedomenie vhodného správania v cestnej premávke.

Rehabilitačný program pre vodičov pozostáva z troch skupinových stretnutí. Každé stretnutie trvá 3 vyučovacie hodiny v rozsahu 50 minút s aspoň jednou psychohygienickou prestávkou počas jedného stretnutia. Interval, v ktorom sa jednotlivé skupinové stretnutia realizujú je najmenej 7 kalendárnych dní, najneskoršie ukončenie psychologického vzdelávania je 6 týždňov od jeho začatia. Skupinového stretnutia sa môžu zúčastniť v jednej skupine najmenej tri osoby a najviac desať osôb, ktoré sa podrobujú rehabilitačnému programu pre vodičov. Ak sa osoba zo závažných dôvodov nemôže zúčastniť skupinového stretnutia, posudzujúci psychológ určí dátum, čas a miesto náhradného skupinového stretnutia. Závažnosť dôvodov posudzuje posudzujúci psychológ, pričom náhradné skupinové stretnutie možno určiť len raz počas psychologického vzdelávania.

V súvislosti s recidívnym konaním mladých vodičov v skúšobnej dobe je potrebné uviesť, že pokiaľ by sa vodič po spáchaní vyššie uvedených dvoch skutkov dopustil ďalšieho porušenia pravidla cestnej premávky závažným spôsobom alebo prekročenia rýchlosti jazdy vozidiel ustanovenej týmto zákonom alebo vyplývajúcej z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia vodičské oprávnenie sa mu odoberie. Vodičské oprávnenie mu môže byť vrátené až

po splnení si povinnosti spočívajúcej v podrobení sa preskúmaniu zdravotnej a psychickej spôsobilosti a preskúšaní odbornej spôsobilosti na dopravnom inšpektoráte, pričom uvedené preskúšanie odbornej spôsobilosti možno vykonať najskôr po uplynutí šiestich mesiacov od odobratia vodičského oprávnenia.

2 Vytváranie záchranárskej uličky

Kolóny vozidiel v cestnej premávke patria ku každodennému životu vodičov a to najmä vo väčších mestách. Nezriedka sa nám stáva, že stojíme v kolóne vozidiel a zrazu počujeme zvuk výstražného zariadenia, ktorý používajú vozidlá s právom prednostnej jazdy, ktorých osádka sa z pravidla ponáhľajú k rôznym situáciám, pri ktorých sa nachádzajú osoby ohrozené na živote, alebo zdraví. Vo veľa prípadoch sú rozhodujúce doslova sekundy. Každý z nás na uvedenú situáciu reaguje inak. Nie je ničím výnimočným, že vodič po zaregistrovaní vozidla, ktoré vydáva zvukový a svetelný efekt znervóznie. Približovaním sa vozidla s právom prednostnej jazdy vodič samozrejme registruje zvyšujúci sa zvukový a svetelný efekt, čím jeho nervozita môže stúpať. Následne začíname na situáciu reagovať a snažíme sa čo najefektívnejšie presunúť vozidlo, aby sme umožnili vozidlu s právom prednostnej jazdy prejazd. Samozrejme vodiči vozidiel by vedeli povedať množstvo prípadov, kedy nebolo možné plynulo pokračovať v jazde z dôvodu že vodič pred nimi nevedel na situáciu v predstihu reagovať. Návodov alebo jednotných postupov by sme hľadali márne, pretože žiadna právna úprava k povinnosti vytvárať záchranársku uličku a umožniť vozidlu s právom prednostnej jazdy prejazd neexistovala. Takáto povinnosť a postup pre vodičov bol zapracovaný až v novele zákona o cestnej premávke s účinnosťou od 01. 04. 2020.

Aké má teda vodič povinnosti v súvislosti s umožnením prejazdu vozidla s právom prednostnej jazdy?

- príslušné ustanovenie zákona o cestnej premávke pojednáva o tom, že pri hustote cestnej premávky, ktorá vyvolá vznik kolóny stojacich vozidiel na diaľnici alebo na smerovo rozdelenej ceste mimo obce s najmenej dvomi jazdnými pruhmi v jednom smere jazdy, je vodič vozidla povinný pri súbežnej jazde vykonať taký jazdný úkon, ktorý umožní vytvorenie záchranárskej uličky v strede medzi dvoma jazdnými pruhmi a v úsekoch s viac ako dvomi jazdnými pruhmi medzi ľavým jazdným pruhom a k nemu priliehajúcim jazdným pruhom. Pri vytváraní záchranárskej uličky je na nevyhnutne potrebný čas vodič vozidla oprávnený vojsť aj na miesta, kde je to inak zakázané, ak tým neohrozí iného účastníka cestnej premávky.
- aplikovanie vyššie uvedeného ustanovenia v praxi by znamenalo, že záchranársku uličku je povinný vodič vytvárať už pri spomaľovaní, resp. zastavovaní vozidla za vozidlami, ktoré pred ním spomaľujú, prípadne zastavujú z dôvodu vzniku kolóny. Tým sa v podstate už predstihu pripraví na umožnenie prejazdu vozidlu s právom prednostnej jazdy, čím sa predíde zbytočným zdržaniam, prípadne kolíziám medzi vozidlami. Nezriedka sa stávalo, že vodiči za sebou zastavili v kolóne tak, že medzi vozidlami bol len nepatrný rozstup, čo malo v konečnom dôsledku vplyv pri potrebe presunutia vozidla za účelom vytvorenia záchranárskej uličky.
- z citovaného ustanovenia vyplýva aj postup vytvárania záchranárskej uličky. Pričom pri ceste s dvomi jazdnými pruhmi v jednom smere jazdy je povinnosť vytvárať záchranársku uličku

medzi spomenutými dvomi jazdnými pruhmi a na ceste s tromi a viacerými jazdnými pruhmi je potrebné uvedenú uličku vytvárať medzi ľavým a k nemu priliehajúcim jazdným pruhom.

- veľmi podstatnou časťou ustanovenia pre vodičov je skutočnosť, že pri vytváraní záchranárskej uličky sú na nevyhnutne potrebný čas oprávnení bez hrozby sankčného postihu vojsť vozidlom aj na miesta, kde by to bolo za iných okolností zakázané, ale len za predpokladu, že tým neohrozia iného účastníka cestnej premávky. Ako príklad možno uviesť zastavenie a státie vozidlom na mieste kde by vozidlo zakrývalo vodorovnú dopravnú značku vyznačujúcu spôsob radenia do jazdných pruhov, alebo zastavenie a státie na cestnej zeleni a pod..
- za nevytvorenie záchranárskej uličky, alebo jej zneužitie môže byť sankcionovaný aj držiteľ vozidla v rámci aplikácie inštitútu objektívnej zodpovednosti, pričom za nevytvorenie záchranárskej uličky mu hrozí pokuta vo výške 99,-eur a za zneužitie uvedenej uličky pokuta vo výške 300,-eur.
- v rámci subjektívnej zodpovednosti bude konanie vodiča, ktorý zneužije záchranársku uličku posudzované ako porušenie pravidiel cestnej premávky závažným spôsobom, za čo mu okrem peňažnej pokuty môže byť uložený aj zákaz činnosti viesť motorové vozidlá.

3 Osoba pohybujúca sa na kolobežke s pomocným motorčekom

V súčasnej dobe patrí medzi veľmi vyhľadávané prostriedky na prepravu osoby kolobežka s pomocným motorčekom. Je to spôsob rýchlejšej a lacnej prepravy. Z pravidla ide o prepravu na kratšie vzdialenosti. Ľudia ju s obľubou využívajú na presun do zamestnania, či školy.

Či už v cestnej premávke, alebo u predajcov máme možnosť zaregistrovať širokú škálu kolobežiek s pomocným motorčekom, ktoré sú odlišné nielen farebným vyhotovením, ale predovšetkým výkonom pomocného motorčeka a svojimi konštrukčnými parametrami. Pri výkone motorčeka nie je nijakou zvláštnosťou, že kolobežka dosiahne rýchlosť aj 30 km/h, pričom jej konštrukčné rozmery sú u niektorých typov porovnateľné s väčšími motocyklami. Nebolo ničím výnimočným stretnúť osobu na uvedenej kolobežke napr. na chodníku medzi chodcami. Premietnuté do reality to znamená, že osoba sa po chodníku, ktorý je svojím stavebno-technickým vyhotovením určený pre chodcov preháňa na kolobežke rýchlosťou 30 km/h, pričom na niektorých chodníkoch vzhľadom na ich šírku vo vzťahu ku konštrukčným parametrom kolobežky hrozilo vysoké riziko vzájomnej kolízie, ktorá mohla mať vážne následky na živote alebo zdraví účastníkov cestnej premávky.

Na základe novely zákona o cestnej premávke je osoba pohybujúca sa na kolobežke s pomocným motorčekom definovaná ako vodič nemotorového vozidla, pričom v predchádzajúcom znení zákona bola takáto osoba definovaná ako chodec.

V čom sa zmenili povinnosti osoby pohybujúcej sa na kolobežke?

- nesmie požívať alkohol, s výnimkou jazdy v obci a na cestičke pre cyklistov, ak množstvo alkoholu v jeho organizme nepresiahne hodnotu 0,24 miligramu etanolu na liter vydýchnutého vzduchu pri vyšetrení dychovou skúškou prístrojom alebo 0,5 gramu etanolu na kilogram hmotnosti vyšetrovanej osoby pri lekárskom vyšetrení zo vzorky krvi plynovou chromatografiou;

- na ceste s výnimkou cestičky pre cyklistov, poľnej cesty, lesnej cesty a obytnej zóny jazdiť len osoba staršia ako 15 rokov;
- smie jazdiť po pravej strane chodníka, cestičky pre chodcov alebo priechodu pre chodcov, len ak neohrozí a neobmedzí chodcov, pričom nesmie prekročiť rýchlosť chôdze;
- smie jazdiť po pravej strane vyhradeného jazdného pruhu pre cyklistov, cestičky pre cyklistov alebo priechodu pre cyklistov, len ak neohrozí a neobmedzí cyklistov;
- smú jazdiť len jednotlivito za sebou;
- je povinný počas jazdy oboma rukami držať riadidlá s výnimkou prípadu, keď dáva znamenie podľa tohto zákona;
- nesmie viesť počas jazdy psa ani iné zvieratá a voziť predmety, ktoré by sťažovali vedenie vozidla alebo ohrozovali iných účastníkov cestnej premávky;
- na jednomiestnej kolobežke s pomocným motorčekom nie je dovolená jazda viacerým osobám;

4 Obsluhovanie telefónu vodičom počas jazdy vozidlom

Používanie mobilných zariadení je dnešnej dobe najrozšírenejšia forma komunikácie. Je našou každodenná a v mnohých prípadoch aj nevyhnutnou záležitosťou. Avšak aj pri používaní mobilného telefónu sú určité situácie a činnosti, kedy by tento technický prostriedok nemal odpútať našu pozornosť. Nesústredenosť a odpútavanie pozornosti v súvislosti s obsluhovaním mobilného zariadenia je veľmi nebezpečné pri vedení vozidla v cestnej premávke, čo môže mať fatálne následky.

V dnešnej dobe nie je žiadnou zriedkavosťou vidieť vodiča, ktorý má počas jazdy pri uchu mobilný telefón, alebo je zahľadený do displeju telefónu, ba dokonca píše. V každodennom pracovnom a súkromnom nasadení a s ním súvisiacim stresom si možno pri tejto činnosti ani neuvedomujeme, aké následky môžeme spôsobiť nesledovaním situácie v cestnej premávke.

Z dostupných štatistických ukazovateľov sa máme možnosť dozvedieť, že jednou z najčastejších príčin vzniku dopravných nehôd patrí okrem iného aj nevenovanie sa vedeniu vozidla a nesledovanie situácie v cestnej premávke. Pod predmetnú príčinu spočívajúcu v nevenovaní sa vedeniu vozidla a nesledovaní situácie v cestnej premávke patrí aj obsluhovanie telefónneho zariadenia vodičom počas jazdy vozidlom. A to aj napriek tomu, že v zákone o cestnej premávke definované takéto porušenie v samostatnom ustanovení a možno ho aj samostatne sankcionovať. Počet zistených priestupkov súvisiacich s telefonovaním má stále stúpajúcu tendenciu.

Predchádzajúce ustanovenie, ktoré pojednávalo vo všeobecnosti o „používaní“ telefónneho prístroja okrem telefonovania s použitím systému „voľné ruky“ bolo zmenené na „držanie telefónneho prístroja v ruke, alebo obsluhovanie telefónneho prístroja iným spôsobom alebo iného telekomunikačného, audiovizuálneho alebo obdobného zariadenia, okrem telefonovania s použitím systému „voľné ruky“.

Podľa dostupných zdrojov bolo k spomenutej zmene pristúpené najmä z dôvodu zovšeobecnenia pojmu „používať telefónny prístroj“, nakoľko pri objasňovaní priestupku obdobného charakteru vodiči argumentovali tým, že telefón nepoužívali v tom zmysle, že by z neho telefonovali, ale ho len z určitého dôvodu držali v ruke.

Vozidlá novších ročníkov sú opatrené už mnohými inými technickými prostriedkami, ktoré by pri ich obsluhu vodičom, mohli odpútať jeho pozornosť, s čím sa zákonodarca vysporiadal v tomto ustanovení tým, že zakázal okrem telefónneho prístroja aj obsluhovanie telekomunikačného, audiovizuálneho alebo obdobného zariadenia.

V tejto súvislosti sa však má na mysli najmä vykonávanie zdĺhavých úkon vodičom počas vedenia vozidla, medzi ktorými by sme mohli spomenúť napr. nastavovanie cieľa na navigačnom systéme, manuálne ladenie staníc na autorádiu a pod.. Veľká časť takýchto zariadení sa dá pritom ovládať prostredníctvom multifunkčného volantu, samozrejme pokiaľ ním je vozidlo vybavené. Takéto ovládanie však eliminuje odpútanie pozornosti vodiča pri vedení vozidla.

V súvislosti s porušením vyššie uvedeného ustanovenia zákona o cestnej premávke prišlo aj k zvýšeniu sankcií. V blokovom konaní je možné uložiť pokutu do výšky 100,-eur a v riadnom konaní je možné uložiť pokutu až do výšky 200,-eur.

Dostupné psychologické štúdie nás však varujú, že vodiči, ktorí počas šoférovania vedú akúkoľvek konverzáciu, zachytia vizuálne menej hrozieb na cestách, ich perspektíva je tiež zmenšená a obmedzuje sa na oveľa menšiu časť priestoru, ako keď sa venujú iba jazde. Bohužiaľ tieto zistenia platia rovnako v prípade, keď šofér telefonuje priamo, ako aj so systémom „voľné ruky“.

Záver

Zákon o cestnej premávke sa týka každého z nás, pretože všetci sme účastníkmi cestnej premávky. Niekedy ako chodec, cyklista, vodič motorového, alebo nemotorového vozidla. Cestná premávka je plná nepredvídateľných situácií, na ktoré musíme reagovať, preto by sme nemali vytvárať riziká, pri ktorých by sme obmedzovali práva ostatných. Rovnako by sme svojím konaním nemali ohrozovať svoj život alebo zdravie, ako aj ostatných účastníkov cestnej premávky. Rešpektovaním zákonných ustanovení s dôrazom na ohľaduplnosť a disciplinovanosť môžeme prispieť k pozitívnemu ovplyvneniu dopravno-bezpečnostnej situácii.

Zoznam bibliografických odkazov

Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**AKTUÁLNE OTÁZKY SVETOVEJ POLITIKY A
MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI**

KRÍZA NÁRODNEJ IDENTITY AKO NÁSTROJ DESTABILIZÁCIE MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI

CRISIS OF A NATIONAL IDENTITY AS A MEANS TO DESTABILIZE INTERNATIONAL SECURITY

Bernadeta Grébeczová

ABSTRAKT

Fenomén krízy národnej identity je v dnešnom svete prítomný v neustále narastajúcom počte štátov, kde sa tento druh krízy vyskytne a stále vyskytuje v dôsledku či už historickej skúsenosti alebo v dôsledku udalostí a rozhodnutí; či už ľudí alebo ich právoplatných štátnych reprezentantov, ktorí boli ľuďmi zvolení do mandátu. Kríza národnej identity štátu ovplyvňuje nielen samotný štát, v ktorom sa vyskytuje, ale aj jeho správanie na medzinárodnom poli, čo môže ohroziť postavenie a následne drasticky zmeniť správanie iných štátov. Cieľom príspevku je poukázať v akej miere môže kríza národnej identity ovplyvniť správanie a postavenie štátu voči ostatným a zároveň ako to môže viesť k destabilizácii bezpečnosti. V tomto príspevku porovnáme príklad Spojeného kráľovstva a Spojených štátov amerických a ako prípady krízy ich jednotlivých identít môžu viesť, resp. viedli k destabilizácii medzinárodnej bezpečnosti nezávisle od seba.

Kľúčové slová: *národná identita, destabilizácia, kríza, medzinárodná bezpečnosť, vzťahy*

Úvod

Už od 70.rokov 20.storočia sme svedkami príkladu prehlbujúcej sa krízy národnej identity v Spojenom kráľovstve, ktorá v posledných rokoch vyvrcholila do drastických rozmerov v podobe udalostí a rozhodnutí britského národa, ktoré ovplyvnili ľudí žijúcich nielen na britských ostrovoch, ale aj na európskom kontinente. Dôležitú úlohu tu hrajú dva faktory: škótsky nacionalizmus spojený s cieľom škótskej (i keď doposiaľ neúspešne) nezávislosti a výstup Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Proces výstupu Spojeného kráľovstva z únie, alebo ako ho najčastejšie poznáme pod termínom „Brexit“, mal za následok otvorenia možností pre preniknutie hrozieb nielen na destabilizáciu Spojeného kráľovstva, ale aj všetkých jeho partnerov, ktorých Brexit od 1. januára zasiahne.

Na druhej strane, kríza národnej identity v Spojených štátoch amerických je možno oveľa ťažšie identifikovateľná, avšak stále ju vieme rozoznať, resp. určiť jej slabé body a dôvody za jej nestabilitu, resp. krízou. Globalizácia, multikulturalizmus, otázka imigrácie a antinacionalizmu, toto všetko potlačilo americkú národnú identitu a jej špecifiká do úzadia a vôbec pocitu patričnosti, i keď sa Američania stále proklamujú za patriotov. Nepriaznivé faktory ako neistá ekonomická či politická situácia, zmeny v spoločnosti a hodnotách mali a stále majú značný vplyv na formovanie americkej národnej identity, čo viedlo k viacerým udalostiam, ktoré prispeli k destabilizácii bezpečnosti – či už národnej alebo medzinárodnej –

ale najmä jednej kľúčovej a to k zvoleniu **Donald Trumpa** za prezidenta Spojených štátov amerických ako katalyzátora ďalších udalostí.

1 Kríza národnej identity v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska

V dnešnej dobe sa stretávame s otázkou, či je nacionalizmus stále možné pokladať za politicky hybný faktor. Podľa britského historika, **Erica J. Hobsbawma**, sa nacionalizmus stal „*historicky menej dôležitým*“, čo doplnil tvrdením, že jeho politický vplyv bude kontinuálne upadať. (Hobsbawm, 1992) Kým niektorí historici a odborníci medzinárodných vzťahov s ním súhlasia, upozorňujú aj na fakt, že dôsledkom je samotná globalizácia a proces homogenizácie, ktorý so sebou prináša. Globalizácia znižuje možnosť stotožnenia sa s vlastným národom. Žijeme v stále sa modernizujúcom svete, čo má priamo úmerne za následok vytratenie pocitu, resp. zmyslu komunity. (Bauman, 2001) Naopak, odborníci z opačného konca spektra tvrdia, že nacionalizmus a jeho vplyv narástol práve v dôsledku globalizačných procesov.

Škótsky nacionalizmus úplne nespĺňa klasické prvky definície nacionalizmu ako takého, avšak obsahuje určité prvky prvotného nacionalizmu, ktoré spája spolu so spoločenskými tradíciami historického charakteru a znakmi etnických princípov. Okrem toho, škótsky nacionalizmus takisto využíva ekonomické teórie nacionalizmu, ktoré reflektujú vplyv asymetrického hospodárskeho vývoja a modernizácie v rámci štátu. Keď si to zhrnieme, je možné tvrdiť, že toto všetko možno nie je postačujúce na vyvolanie podpory nacionalistických cieľov jednej skupiny, avšak vznik, resp. vzrast takejto podpory by to mohol dosiahnuť s novými očakávaniami, ktoré do scenáru so sebou vnášajú potenciál dôveryhodnej alternatívy už k prebiehajúcej politickej, prípadne ekonomickej situácii na regionálnej, či dokonca národnej úrovni. (Esman, 1977)

Ďalší faktor, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou škótskeho nacionalizmu a ktorý, na druhej strane, činí jeho klasifikáciu ešte komplikovanejšou, je dvojité identity Škóťov. Vo výskume tesne pred uskutočnením referenda za Škótsku nezávislosť v roku 2014, až 88% zúčastnených odpovedalo, že sa predovšetkým považujú za Škóťov, až potom Britov, kým zvyšných 12% sa vyjadrilo, že sa cítia byť v rovnakej miere Škóťmi a Britmi (Curtice, 2014). Aj práve kvôli hmatateľnému vzrastu podpory škótskeho devolučného procesu (prenos vládných právomocí z národnej na regionálnu úroveň,) sa stala problematika národnej identity a jej evaluácia predmetom nielen akademického, ale aj vládneho výskumu. Faktom zostáva, že samotná existencia dvojitej identity Škóťov a jej nesúmernosť v rámci národa vychádza z historickej skúsenosti, keď Anglicko a Škótsko existovali ako dva nezávislé štáty až do roku 1707, keď sa Škótsko a Anglicko spojili do jedného kráľovstva podpísaním *Zákona o únii 1707 (Act of Union 1707)* pod názvom Veľká Británia. Viac ako 300 rokov spoločného nažívania a jeho rôzne aspekty vidíme odzrkadlené v rôznych prieskumoch, kde môžeme vidieť, že od konca 20. storočia dochádza k značnému úpadku britskej identity a, na druhej strane, k zvýšeniu anglických a škótskych identít, resp. ľudí stotožňujúcich sa s jednou alebo druhou identitou v rámci Spojeného kráľovstva. (Sundas-Heath, 2013)

Pre pochopenie britskej identity v Škótsku a zároveň duálnej identity Škóťov je potrebné identifikovať niekoľko faktorov, či už dlhodobých alebo krátkodobých. Medzi faktory s dlhodobým siahajúcim vplyvom patrí aj úpadok legitimacy samotného britského štátu. Vznik Spojeného kráľovstva medzi Anglickom a Škótskom bolo motivované najmä externými

vplyvmi, resp. udalosťami. Ich spojenectvo predstavovalo príležitosť pre ekonomickú expanziu. Spoločne dosiahli, aby sa tento jednotný štátny útvar stal najväčšou ríšou na svetovom poli. Z anglickej perspektívy, táto aliancia znamenala amelioráciu bezpečnostnej situácie v severnej časti krajiny. Taktiež to znamenalo koniec pre akékoľvek teritoriálne domnienky zo strany Francúzska a zároveň vyriešila otázku nástupníctva (Colley, 1994)

Škótsky historik **Tom Devine** sa vyjadril na margo vzťahu medzi Anglickom a Škótskom a označil ho ako pohodlné manželstvo, ktorého pragmatický charakter garantujúci stabilitu vydržal až do 80.rokov 20.storočia, kedy sa základy tejto stability začali otriasať. (Devine, 2014) **Tom Devine** identifikoval aj faktory s krátkodobým vplyvom na existenciu či vôbec vzrast britskej identity. Krátkodobé z dôvodu ich postupného ochabnutia a práve preto medzi ne môžeme zaradiť klesajúce dodržiavanie protestantizmu ako unionistickej ideológie. Taktiež pokles postavenia anglických, či celkovo britských trhov, ako aj oslabenie vojenských jednotiek v roku 1957 v dôsledku straty 12 škótskych vojenských plukov. Významnú úlohu tu hralo oslabenie vplyvu monarchu v štáte a na druhej strane, absencia vonkajšej nepriateľskej sily, ktorá by mala potenciál vyvolania sentimentu kolektívnej solidarity medzi Britmi. (McKenna, 2014)

Referendum o škótskej nezávislosti v roku 2014 – hoci neúspešné pre Škótsko – poukázalo avšak na jednu vec – v hlasovaní sa zúčastnilo až 84,6% Škótov, čo je historický počet pre takéto referendum. I keď 55,4% hlasovalo za zotrvanie v Spojenom kráľovstve, môžeme vidieť, že táto téma ľuďom v Škótsku nebola ľahostajná. Tak ako im nebolo ľahostajné hlasovanie v ďalšom, už celoštátnom referende, konajúcom sa o dva roky neskôr.

V roku 2016 sa konalo referendum o výstupe Spojeného kráľovstva z Európskej únie. I keď 62% Škótov hlasovalo v prospech *Remain* kampane, čiže za zotrvanie členstva v Európskej únii (55,8% obyvateľov Severného Írska tiež hlasovalo za zotrvanie v únii), stále tento počet nepomohol v porovnaní s výsledkami v Anglicku a Walese, kde väčšina občanov hlasov za výstup z únie. (BBC, 2014) Je samozrejmé, že ľudia nie sú rovnakí a každý zastáva iné hodnoty, názory a postoje a to sa prirodzene odzrkadlí v takomto momente. Avšak, Škóti mali aj iný dôvod, prečo hlasovali za zotrvanie. Keď sa Škóti pripravovali na referendum o nezávislosti v roku 2014, jeden z bodov kampane bolo aj to, že samostatné Škótsko by sa uchádzalo o členstvo v Európskej únii, aj keď by sa Spojené kráľovstvo rozhodlo toto partnerstvo ukončiť, keďže už v tom čase sa začalo skloňovať referendum o výstupe Spojeného kráľovstva z Európskej únie.

Hoci k škótskej nezávislosti sa Škóti nedopracovali, naďalej svoje stanovisko reflektovali svojou voľbou v referende o výstupe Spojeného kráľovstva z Európskej únie, hoci znovu, neúspešne. Niektorí škótski ministri dokonca publikovali kompromisné návrhy, ktoré hovoria o zotrvaní Škótska na jednotnom európskom trhu i po tom ako sa proces Brexitu oficiálne ukončí 31.decembra 2020 o polnoci. Spojené kráľovstvo ratifikovalo dohodu o výstupe 31.januára 2020 a po tomto dni nasledovalo prechodné obdobie, kedy sa Spojené kráľovstvo a Európska únia mali dohodnúť ako bude vyzerat' ich vzťah od 1.januára 2021. Počas tohto obdobia pre Spojené kráľovstvo naďalej platia smernice a regule vydané Európskou úniou. Avšak, po 1.januári budú platiť nové podmienky v oblasti imigrácie, daní a sociálneho zabezpečenia – oblasti, ktoré najviac postihnú život nielen Britov cestujúcich a žijúcich v členských štátoch Európskej únie, ale i naopak, občanov Európskej únie cestujúcich a žijúcich v Spojenom kráľovstve.

2 Kríza národnej identity v Spojených štátoch amerických

Kríza národnej identity na druhej strane Atlantiku sa môže na prvý pohľad zdať problematickejšia, avšak nie o to menej opodstatnená a zdieľa podobné črty s britskou národnou identitou. V prvom rade si musíme uvedomiť, že veľké percento Američanov sa prvotne stotožňuje so štátom, v ktorom žije a nie ako Američan v absolútnom slova zmysle. Tento fakt a jeho reflexiu môžeme vidieť už aj v tom, že Spojené štáty americké sú rozdelené na štáty so svojou vlastnou vládou. Tento koncept bol zavedený nie kvôli pocitu individuálnosti, i keď tu môžeme vidieť jeho črty v argumente, aby každý štát mal svoje vlastné orgány s kompetenciami na štátnej úrovni, ktoré sú prenesené a transferované od federálnej vlády.

Národná identita Američanov naďalej „trpí“ rozdielmi viditeľné medzi Severom a Juhom, či Západom a Východom, napr. rasistické tendencie a sentimenty sú častejšie pociťované na Juhu ako na Severe, i keď od občianskej vojny prebehlo už viac ako pol druhá storočia.

Faktory, ktoré však radikálne ovplyvňujú mentalitu Američanov a tvorbu ich identity sú principiálne dva: ekonomické a kultúrne. Aj podľa tohto delenia vieme prísť k záveru prečo kríza americkej identity viedla k zvoleniu **Donald Trumpa** za amerického prezidenta v roku 2016.

Tábor voličov, ktorý podporoval **Hillary Clintonovú** v prezidentských voľbách v roku 2016 bol ľavicovo orientovaný – požadoval dane na bohatú elitu a podnikateľov a zároveň sa obával kontinuálne vzrastajúcej sa nerovnosti medzi spodnou a hornou vrstvou. Na druhej strane, **Donald Trump** a jeho tábor voličov a podporovateľov sa nezaoberali ekonomickými problémami, či už reálnymi alebo potencionálnymi. Ako republikánsky kandidát, aj **Donald Trump** sa sústreďoval na témy ako voľný trh, nízke dane a slabé obmedzenia, ktoré boli značne podobné rétorike z čias prezidenta **Reagana**. Takisto rozprával o hrozbách voči Amerike, ktoré so sebou priniesla globalizácia – napríklad migranti a ich vplyv na zmenu v spoločnosti, ekonomike a na americké tradície, ktoré silno rezonovali u jeho sympatizantov. (The Spectator, 2017)

Je samozrejmé, že keď má národ na výber len dvoch kandidátov, tak si môže vybrať len jedného alebo druhého. Tradície, historická skúsenosť, spoločenská situácia a ekonomická stabilita/nestabilita – toto všetko má vplyv na to, ako človek vníma sám seba a ostatných, hlavne v období volieb. Taktiež, nie všetky tieto okolnosti a situácia musí byť v tom čase priaznivá či dokonca stabilná, čo naďalej vzbudzuje v občanoch pochybnosti, neistotu a tým pádom ďalšie medzery v tvorbe ich identity. A kým nie všetky hodnoty a kľúčové udalosti tvoriace tieto hodnoty a formujúce identitu národa sú pozitívne, resp. pozitívne vnímané, to neznamená, že to pre iných znamená úplný opak. Znovu, každý jednotlivec má právo na svoje názory a presvedčenia, ale v otázkach, kde ide o bezpečnosť a budúcnosť vlastného národa, je dôležité stáť spolu a rozhodnúť sa správnou cestou. To, či národ zastáva jednotné stanovisko, alebo aspoň majoritné vidíme až výsledkoch volieb. Bohužiaľ, americké prezidentské voľby v roku 2016 sú však príkladom, že i keď ľud vyslovil svoj názor, neznamená, že je to postačujúce. I keď **Hillary Clintonová** dosiahla väčšinu hlasov amerických občanov, stále nedosiahla väčšinu hlasov členov elektorátu. Avšak, táto skutočnosť závisela od volebného systému v Spojených štátoch, ktorý je implementovaný už od začiatku 19.storočia.

3 Destabilizácia medzinárodnej bezpečnosti

Čas, ktorý si Spojené kráľovstvo vybralo na „vyrovnanie svojich účtov“, či už hovoríme o neúspešnom pokuse o škótsku nezávislosť alebo úspešný výstup z Európskej únie, nemohlo si vybrať horšie načasovanie. Rusko a Čína sa snažia o expanziu svojho vplyvu vo východnom Stredomorí a na Balkáne a anti-demokratické populistické tendencie naprieč európskym kontinentom sa snažia o prevrhnutie *status quo* a samotných ideálov Európskej únie, nehovoriac o globálnej pandémie spôsobenej ochorením COVID-19, ktorá situácii neprilepšila. (Burns, 2020)

Brexit nie je problematikou, ktorá sa rieši len v Spojenom kráľovstve. Jej následky budú mať odraz aj v iných kútoch sveta. Okrem členských štátov Európskej únie sa následky Brexitu dotknú predovšetkým krajín, ktoré si so Spojeným kráľovstvom pestovali silné partnerstvá, ako napríklad Spojené štáty americké. Po 11 mesiacoch prechodného obdobia, tzv. *transition period*, bude musieť súčasný britský premiér **Boris Johnson** čeliť rozhodnutiam ako Spojené kráľovstvo oslobodiť od smerníc Európskej únie (najmä čo sa týka britského obchodného trhu), ako nastaviť a nanovo prispôbiť bilaterálne obchodné vzťahy s členskými štátmi Európskej únie a inými svojimi partnermi akým sú napr. aj Spojené štáty americké. Nezanedbateľnou súčasťou budovania z celá nového postavenia Spojeného kráľovstva nielen navonok, ale aj do vnútra štátu, bude mať reštrukturalizácia globálnej siete politických a obchodných aliancií, vrátane ďalšieho postavenia voči Európskej únii – toto všetko bude mať za následok ako sa Spojené kráľovstvo zachová voči hrozbám ako je aj chýlostivá situácia týkajúca sa iránskeho jadrového programu alebo téma klimatických zmien a environmentálnych hrozieb. (Burns, 2020)

Ako sme už spomínali, pre Spojené kráľovstvo bude takisto výzvou transatlantické partnerstvo so Spojenými štátmi americkými. Zo skúseností za posledné 4 roky vieme, akú nepredvídateľnú a prchkú zahraničnú politiku viedol súčasný americký prezident **Donald Trump**. Avšak po tom, ako bol na začiatku novembra 2020, po zdanlivo nekončiacom procese sčítavania hlasov, v amerických prezidentských voľbách zvolený **Joe Biden** za ďalšieho prezidenta Spojených štátov amerických, existuje nádej na pozitívnejšie a stabilnejšie partnerstvo nielen medzi Spojenými štátmi a Spojeným kráľovstvom, ale aj medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou či zvyškom sveta.

Avšak nesmieme zabúdať na to, aké devastujúce následky so sebou Brexit prináša na Európsku úniu. A možno sa zdá, že i keď v tejto problematike sa prevažne venujeme z európskej perspektívy, stále to charakterizujeme ako dopad medzinárodných rozmerov. Pretože v momente, keď Spojené kráľovstvo definitívne opustí Európsku úniu koncom decembra 2020, jeho vzťahy budú odrazu odlišné a naberať iné rozmery voči každému jednému členskému štátu únie. Niektoré negatívne dôsledky, ktoré môžeme sledovať na európskom kontinente bolo možné identifikovať už v januári 2020. Európska únia stratila druhú najväčšiu ekonomiku zo svojich členov, vrátane jej príspevkov do európskeho rozpočtu. Odchodom Spojeného kráľovstva únia stratila najsilnejšie vojsko a jedno z najsofistikovanejších a progresívnych členských štátov, ktorý vnímal globalizáciu najpozitívnejšie zo svojich členov. Spojené kráľovstvo dlhodobo hralo úlohu sprostredkovateľa medzi Spojenými štátmi americkými a ostatnými európskymi štátmi ako je Francúzsko, Nemecko, Holandsko, Dánsko a Poľsko. Táto rola bola zvlášť dôležitá z dôvodu zachovania blízkych vzťahov medzi Európou

a Amerikou. Hlas Spojeného kráľovstva bude takisto chýbať aj v Bruseli, hlavne v otázkach, v ktorých si Francúzsko a Nemecko protirečia najmä zo strategického uhla pohľadu v problematikách týkajúcich sa budúcnosti nielen Európskej únie, ale Európy ako takej. (Burns, 2020)

Teraz sa nám naskytne otázka: ako táto situácia, a vôbec kríza národnej identity môže znamenať nástroj na destabilizáciu medzinárodnej bezpečnosti? Ako sme už spomínali vyššie, kríza národnej identity, konkrétne v Spojenom kráľovstve vyústila do rôznych situácií, ktoré nakoniec vyvrcholili vo výstupe Britov z Európskej únie. Tiež sme si povedali, že rozuzlenie a vôbec proces Brexitu nemohol prísť v nevhodnejší čas, keď nielen Európska únia, ale aj jej partneri čelia iným problémom, ktoré predstavujú hrozbu nielen ich národnej, ale celkovo medzinárodnej bezpečnosti. Brexit ako dôsledok manifestácie vôle britského národa s naštrbenou národnou identitou predstavuje hrozbu nielen to ako sa štáty budú správať voči Spojenému kráľovstvu, ale aj voči iným štátom s potencióálne ďalšími problémami či dokonca hrozbami. Kým sa každý pozerá smerom na Spojené kráľovstvo a ako bude vyzeráť medzinárodné pole a jeho väzby v post-Brexit Európe či svete, absencia pozornosti na iné problémy otvára cestu na vznik či preniknutie problémov alebo hrozieb do štátov. V čase, keď štáty upriamujú svoju pozornosť len na Brexit, zabúdajú na iné problémy ako je Rusko a Čína a ich šírenie vplyvu do Stredomoria či Balkánu, autoritatívne tendencie v Turecku, Maďarsku a v niektorých ďalších európskych krajinách.

Dôkaz podobného fenoménu môžeme vidieť v Spojených štátoch amerických. Po tom, ako bol v roku 2016 **Donald Trump** zvolený za amerického prezidenta, nielen Spojené štáty americké, ale v podstate celý svet žil v období napätia a neistoty, keď sme boli svedkom jeho vratkej zahraničnej politiky. Sériou udalostí **Donald Trump** a jeho administrácia zapríčinila to, že Spojené štáty americké, do roku 2016 „májakom“ liberálnej demokracie a jej hodnôt opustil rady rôznych a kľúčových partnerstiev ako členstvo vo Svetovej zdravotníckej organizácii, ďalej to bola Parížska klimatická dohoda, UNESCO, Iránsky jadrový program, ďalej hrozil vystúpením zo Svetovej obchodnej organizácie, NATO a ďalších medzinárodných organizácií, ktorými boli Spojené štáty americké silným a kľúčovým partnerom dlhé desaťročia. **Donald Trump** takisto prispel k destabilizácii nielen samotných Spojených štátov a ich bezpečnosti, ale aj medzinárodnej bezpečnosti. Otvorene podporoval ruského prezidenta **Putina** a zdôrazňoval, že podľa neho Rusko je jedným z rozhodujúcich partnerov na medzinárodnom poli a chcel, aby jeho členstvo v G8 (teraz G7) bolo obnovené. Podporu Rusku **Donald Trump** a členovia jeho administrácie prejavili aj na rôznych tlačových konferenciách, kde sa vyjadrili, či už priamo alebo nepriamo, že uznáva Krym ako právoplatnú súčasť ruského územia a protirečil ostatným lídrom G7, ktorí zastávali negatívne stanovisko v tejto problematike voči Rusku a naďalej trvali na sankciách. V neposlednom rade, prezident **Trump** prispel k pocitu destabilizácie, keď sa vzťahy medzi Spojenými štátami americkými so Severnou Kóreou postupne vyhrocovali až do momentov, kde reálne hrozilo, že Severná Kórea zaútočí na územie Spojených štátov použitím jadrových zbraní. Dôkazom sú kontinuálne jadrové testy aj napriek zákazu a sankciám zo strany Bezpečnostnej rady Organizácie spojených národov voči Severnej Kórey. **Trumpovou** najväčšou chybou bolo, že sa nechal strhnúť svojimi emóciami a podľa neho správnymi postojmi, čo viedlo k viacerým prchkým a radikálnym rozhodnutiam. V takých situáciách sa nepozeral na to, ako jeho rozhodnutia či dokonca len stanovisko ovplyvní jeho občanov či stanovisko Spojených štátov nielen voči tomu jednému

štátu, ale voči všetkým, ktorí majú v Spojených štátoch stred záujmov a vôbec záujem o partnerstvo s nimi, či už potencionálne alebo o kontinuitu už existujúceho partnerstva.

Záver

Nech sa už nachádzame v „malom“ európskom štáte akým je Spojené kráľovstvo alebo na druhej strane Atlantiku na území veľmoci svetového kalibru akou sú Spojené štáty americké, vidíme, že charakter krízy, ktorou prechádzajú ich jednotlivé národné identity ich národov majú hlboký dopad nielen na ich štát a na jeho postavenie voči svojmu národu, ale aj navonok voči zvyšku sveta. Popri snahe vyrovnať sa zmene a novým podmienkam však nesmieme zabúdať na to, že naše postoje a činy môžu mať za následok preniknutia hrozieb presne do tých miest, kde sme práve najzraniteľnejší – Európska únia a svet v dôsledku Brexitu a Spojené štáty a svet v dôsledku zvolenia a administrácie **Donald Trumpa**. Avšak načrtávajú sa nám nové horizonty: zahraničná politika Spojených štátov amerických pod vedením **Joe Bidena** ako novozvoleného prezidenta, ktorý sa zaviazal obnovením väzieb narušených jeho predchodcom; na druhej strane máme Spojené kráľovstvo, ktoré po Brexite predpovedá éru restabilizácie štátu, po ktorej môže nasledovať upevnenie vzťahov nielen s Európou, ale aj s ostatnými štátmi v jeho novej role mimo štruktúr Európskej únie.

Zoznam bibliografických odkazov

- BAUMAN, Z. 2001. *The Individualized Society*. Cambridge: Polity. 2001, 268 s., ISBN 978-0745625072
- BBC NEWS. 2014. *In full: David Cameron statement on the UK's future*. 2014. [online]. 2014 [cit.2020-11-13] Dostupné na internete: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-29271765>>.
- BURNS, N. 2020. *Brexit is a challenge shared by the UK, the EU and the US* In *The Security Times*. [online]. 2020. [cit. 2020-11-30] Dostupné na internete: <<https://www.the-security-times.com/brexit-challenge-shared-uk-eu-us/>>.
- COLLEY, L. 1994. *Britons: Forging the Nation 1707–1837*. New Haven: Yale University press. 1994, 429 s., ISBN 978-0712697859
- CURTICE, J. 2014. *So Who Voted Yes and Who Voted No? In What Scotland Thinks...* [online]. 2014. [cit. 2020-11-10] Dostupné na internete: <<http://blog.whatscotlandthinks.org/2014/09/voted-yes-voted/>>.
- DEVINE, T. 2014. *Scotland's leading historian makes up his mind: it's Yes to independence* In *The Guardian* 2014. [cit. 2020-11-17] Dostupné na internete: <<http://www.theguardian.com/politics/2014/aug/17/scottish-independence-tomdevine-yes-vote-referendum-alex-salmond>>.
- ESMAN, M. J. 1977. *Perspectives on Ethnic Conflict in Industrialized Societies* In *Esman, M. : Ethnic Conflict in the Western World*. 1977. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1017/S0008423900046734>>.
- GOWAN, R. 2016. *Brexit and Global Security*. International Crisis Group. [online]. 2020. [cit. 2020-11-30] Dostupné na internete: <<https://www.crisisgroup.org/global/brexit-and-global-security>>.

HOBBSBAWM, E. J. 1992. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 206 s. ISBN 0 521-439612.

MCKENNA, K. 2014. Tom Devine: why I now say yes to Independence for Scotland In *Bella Caledonia*. 2014. [cit. 2020-11-18] Dostupné na internete: <<https://bellacaledonia.org.uk/2014/08/22/tom-devine-why-i-now-say-yes-to-independence-for-scotland/>>.

SUNDAS, A. – HEATH, A. 2013. *To what extent are on-going changes in national and supranational identities based on ethnic or civic conceptions of the nation, and what are the behavioural consequences of these different conceptions?* In *Future Identities: Changing identities in the UK – the next 10 years DR 16*. UK Government Office for Science. [online]. 2013. [cit. 2020-11-16] Dostupné na internete: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/275779/13-518-changes-in-national-and-supranational-identities.pdf>.

THE SPECTATOR. 2017. *America's identity crisis*. 2017. [cit. 2020-11-10] Dostupné na internete: <<https://www.spectator.co.uk/article/america-s-identity-crisis>>.

EUROPEAN RECOVERY PLAN IN THE CONTEXT OF THE REVISED EUROPEAN COHESION POLICY AFTER 2020

Mária Petriková¹⁰⁶

ABSTRACT

The European Union is currently facing unprecedented times, at which it is necessary to adopt solutions at its highest levels that will ensure that the crisis is overcome and that the economic situation in the individual Member States is stabilized. Preparations for the new European Union financial budget for the new 2021-2027 programming period are currently being finalized, with European Union leaders having to react swiftly to the COVID-19 situation, the spread of which and the subsequent measures taken have had a significant impact on individual Member States countries' economies. In May this year, European Union leaders unveiled their roadmap for Europe's economic recovery from the COVID-19 crisis, with most support going to the most affected countries and sectors. The newly created Recovery Fund will be part of the European Union's budgetary framework, with European Union countries jointly borrowing on the financial markets, according to the proposal to finance this reconstruction.

Key words: cohesion policy, european union, funds, programming period, budget, reforms

Introduction

The European Union (EU) is a political and economic community of 27 Member States that share common policy areas as well as common values. Integration in the European Community/Union has progressed on three fronts: the creation of a common market; the development of common institutions; and the forging of common policies (Hooghe – Keating, 1994). The specificity of the EU is the delegation of certain powers (whether in part or in whole) of the Member States to the EU institutions. Another of the specifics of this union is the common budget of the EU. All the Member States, and therefore all its citizens, contribute to the budget of the EU. The budget enables the EU to meet the demands of the public and to implement its policies by funding activities in various areas, such as agricultural policy, regional policy, research, environment, education and training, EU internal and external policy.

The EU budget is approved by the EU Council and the European Parliament and managed by the European Commission. In the EU, the budget is being approved for seven-year framework and it's called the EU's Multiannual Financial Framework (MFF) and it is the definition of the structure and binding ceiling for expenditure as well as the revenue of the EU budget for seven years period, which is called the programming period. The MFF shall be adopted by the Council of the EU after obtaining the consent of the European Parliament, acting unanimously. The European Parliament gives its assent by a majority of its component Members (European Union, 2016).

¹⁰⁶ PhDr. Mária Petriková, PhD., City district of Košice - Sídliisko KVP, Trieda KVP 1, 040 23 Košice , e-mail: maria.petrikova@mckvp.sk

Currently the preparations for the MFF for the new 2021-2027 programming period are being finalized. In the context of the future long-term budget for 2021-2027, the Commission proposes to modernize cohesion policy. Modernization is focused on the main investment policy of the EU (Kováčik - Imrovič, 2020). However, the current crisis over COVID-19 has affected the negotiations on the new budget. The EU leaders had to respond to the crisis quickly; therefore the new recovery fund has been approved by the European Council along with the new EU budget in July 2020 in worth of €750 billion, thus increasing the overall EU budget for 2021-2027 to €1.85 trillion. The recovery plan for the EU not only reacts to the current crisis, but it also sets the new opportunities and challenges for the EU to become more sustainable and green economic environment in the in the near and distant future.

However, the adoption of the new EU recovery plan also has some critical points, as Member States will become enormously indebted, not only for the near future, but this burden on the debt will mainly affect future generations. At the same time, the adoption of this plan has a negative impact on the amount of traditional policies of the EU included in the proposal of the new budget for the 2021-2027, such as cohesion policy.

1 European Union's Regional and Cohesion Policy

The EU regional and cohesion policy is one of the most important as well as the most financially comprehensive EU policies. Over the last three decades, European regional policy has developed into one on the principal areas of EC activity (Thielemann, 2010). Cohesion policy brings benefits to the new member states, which are aimed primarily at improving the quality of life of their inhabitants and increasing competitiveness (Imrovič - Kováčik, 2019). The principle of EU cohesion policy is the solidarity of the most developed regions of the EU with the less developed ones, while regional disparities should be gradually leveled out after the application of its instruments. The importance of EU cohesion policy is also evidenced by the fact that most of the EU budget is spent on it (Kováčik, 2020). One of the main tasks of EU cohesion policy is to enable structurally weak regions to gradually minimize their handicaps, which can be achieved within the wider economy offered by the EU's common internal market. Regional competitiveness, economic growth, job creation and sustainable development are positively influenced by the support of EU cohesion policy (Kováčik - Čajka, 2019). In order to promote intra-EU convergence, EU cohesion policy should primarily target member states - and, in particular, new accession countries - rather than subnational regions (Barca – McCann – Pose, 2012). Regional policy can be understood as the management activity of the state and the institution of territorial competence, which aims to create more suitable conditions for the dynamic and comprehensive development of regions with maximum use of their geographical, human and economic potential (Rajčáková 2005). In some cases, economic and social differences between regions are significant. EU regional policy seeks to eliminate the economic situation and mitigate the effects of social inequalities (Kováčik, 2018). The majority of EU regional policy funds, known as structural and cohesion funds, targets the most disadvantaged European regions, identified on the basis of EU statistical indicators and criteria (Pellegrini et al., 2012). Various instruments are used to implement EU regional policy, helping to meet its objectives. The Structural Funds are the main instruments of EU structural and regional policy

(Bache, 2008). The EU Structural Funds help to develop and reduce disparities between all EU regions (Kováčik, 2019). The EU structural funds are implemented in the Member States under the supervision of the European Commission.

The EU Structural Funds achieve priority objectives through financial instruments such as the European Social Fund, the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. The new cohesion policy in the 2021-2027 programming period has five policy objectives:

- a Smarter Europe;
- a Greener, carbon free Europe;
- a more Connected Europe;
- a more Social Europe;
- Europe closer to citizens (European Commission, 2018).

2 State of Play of the MMF For 2021-2027 and Recovery Fund

On 2 May 2018, the European Commission presented its proposal for the 2021-2027 MFF, the EU's long-term budget, which has formally started the MFF negotiations (European Union, 2020). On 14 May 2018, The European Commission presented to the Council its proposals for the 2021-2027 multiannual financial framework and ministers had a first round of discussions on this topic. On 28 June 2018, The European Council invited the European Parliament and the Council to examine the European Commission's proposals on the next multiannual financial framework. On 18 September 2018, The Council held a policy debate on the multiannual financial framework for 2021 to 2027 and the ministers set out their priorities for the negotiations. The European Council that took place on 13-14 December 2018 had a first substantial exchange of views on the 2021-2027 MFF on the basis of a progress report by the presidency of the Council. The goal was set to reach an agreement in the European Council in autumn 2019.

At the beginning of 2019, the Romanian presidency of the Council presented the state of play on discussions on the multiannual financial framework (MFF) for 2021-2027. It set out the provisional work program up to April 2019. On 9 April 2019, the Council discussed the agricultural and cohesion policies, which set the so-called draft negotiating box, which brings together those elements which are most likely to require political guidance from the EU leaders with a view to facilitating agreement in the Council. On 18 June 2019, ministers discussed the MFF revised draft negotiating box. On 17 October 2019, EU leaders exchanged views on the multiannual financial framework (MFF) - the EU's long-term budget. They focused on issues such as the overall level, the volumes of the main policy areas and the financing. On 5 December 2020, the EU Presidency publishes MFF negotiating box and the document has been submitted to the Member States. On 10 December 2020, the Council held a policy debate on the MFF for 2021-2027. The EU Presidency proposed an overall level of €1 087 billion, representing 1.07% of the gross national income (GNI) of the EU27. The aim was to come to final agreement during the European Council meeting that took place on 12-13 December 2019.

However, the agreement was not reached during the Council meeting, so the EU Presidency called the special meeting of the European Council on the 20 February 2020, which included intense negotiations on the EU's long-term budget for 2021-2027. At this time, during

which EU leaders discussed the MFF for 2021-2027 in the special Council meeting, the first cases of new coronavirus infection were identified in Europe, which started the COVID-19 crisis in Europe.

The EU leaders reacted to COVID-19 crisis in Europe by presenting the joint roadmap for recovery on 21 April 2020, as it stated that the MFF for 2021-2027 will have to take into account the effects of the crisis on regions and affected sectors, including by revamping key programs to maximize their contribution to repair and recovery. On 27 May 2020, the European Commission issued its proposal for a recovery fund and the EU's long term budget, the MFF for 2021-2027. On June 19 2020, EU leaders discussed via video conference the new 2021-2027 EU budget and a recovery plan to respond to the COVID-19 crisis.

To help repair the economic and social damage brought by the coronavirus pandemic, kick-start European recovery, and protect and create jobs, the European Commission proposed on 26 May a major recovery plan for Europe based on harnessing the full potential of the EU budget (European Commission, 2020). On the special Council meeting, which took place on 17-21 July 2020, EU leaders agreed on the long-term EU budget for 2021-2027, which will be worth €1074.3 billion. This agreement will be leading the way out of the crisis and laying foundations for a modern and more sustainable Europe. Negotiations with the European Parliament will now follow with a view to urgently finalizing the work on all legal acts (European Commission, 2020).

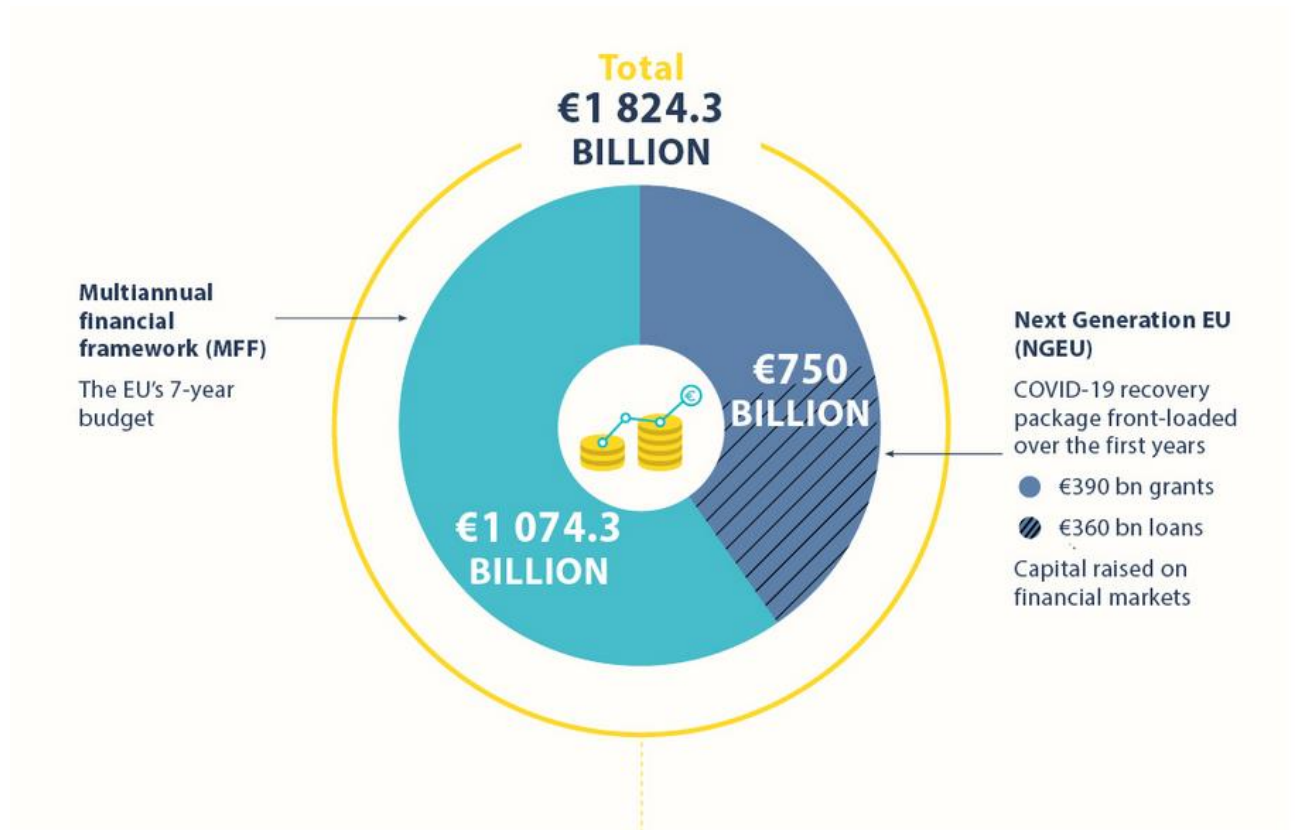
The budget will support investment in the digital and green transitions. They also agreed on the €750 billion recovery effort to help the EU tackle the COVID-19 crisis, of which €390 billion will be distributed in the form of grants to member states and €360 billion in loans (European Union, 2020). The funds will go to areas where they can make the greatest difference, complementing and amplifying the essential work under way in the Member States.

3 The EU recovery plan – Next Generation EU

Under the European recovery plan, borrowing resources of up to three-quarters of a trillion euros will be mobilized, increasing the budget for 2021-2027 to €1.85 trillion. The plan also includes a new Horizon Europe research and innovation program, a new health program (EU4Health), a reinforced InvestEU program and a total of more than half a trillion in the context of green and digital transformation and the resilience of national economies.

Picture 1

The EU budget and the EU recovery plan



Source: European Council, 2020

The European Commission has presented a proposal for a major recovery plan. To ensure that recovery is even, inclusive and equitable for all Member States, the European Commission proposes to create a new recovery instrument, the Next Generation EU, which will be integrated into a strong, modern and sophisticated long-term EU budget. The European Commission has also published its revised annual work program for 2020, which will prioritize the steps needed to kick-start recovery and build Europe's resilience.

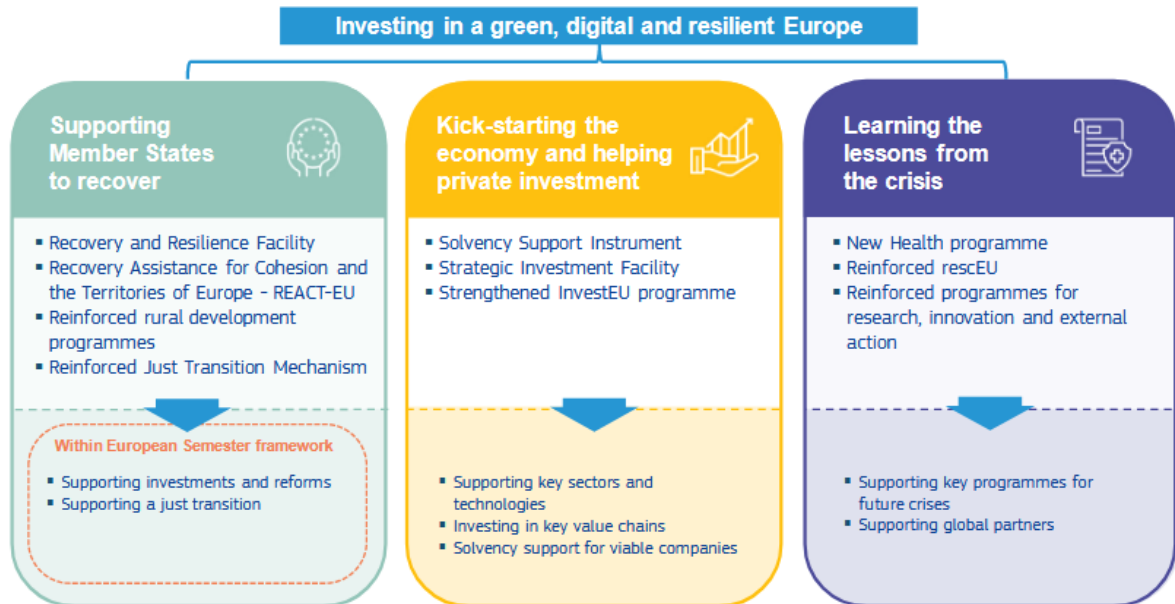
The EU's Next Generation instrument will raise funds by temporarily raising the EU's own resources ceiling to 2.00% of the EU's gross national income, which will allow the Commission to use its strong credit rating to borrow €750 billion in financial markets. These additional funds will be provided through EU programs and will be repaid over a long period of time through future EU budgets - not before 2028, but no later than 2058.

In order to do this in a fair and shared way, the Commission is proposing a number of new own resources. In addition, in order to make funds available as soon as possible in order to respond to the most urgent needs, the Commission proposes to amend the current multiannual financial framework for 2014-2020 so that additional funding of €11.5 billion is made available as early as 2020. The funds raised from the EU's Next Generation instrument will be invested in three pillars:

- Supporting Member States in investments and reforms to recover;
- Kick-starting the EU economy by providing incentives for private investment;

- Learning the lessons from the crisis (European Commission, 2020).

Picture 2 The EU budget powering the recovery plan for Europe



Source: European Commission, 2020

Discussion

The Next Generation EU will provide the Union with the necessary resources to address the challenges posed by the COVID-19 crisis. Under the agreement, the Commission will be able to borrow up to € 750 billion in the markets. This appropriation may be used for follow-up loans and expenditure through MFF programs. Capital raised on the financial markets will be repaid by 2058. In line with the principles of good governance, Member States shall prepare national recovery and resilience support plans for 2021-2023. Grants will only be disbursed if the agreed sub-targets and targets set out in the recovery and resilience support plans are met. At the same time, a conditionality regime will be introduced, emphasizing the rule of law in Member States in order to protect the budget and the EU's Next Generation instrument.

However, the adoption of the new EU recovery plan has also some negative impacts regarding the amount of traditional policies of the EU included in the proposal of the new MFF for 2021-2027, such as cohesion policy. In addition, the reductions in the MMF also affected areas such as science and research (Horizon 2020) or support for young people (ERASMUS). In the programming period 2014-2020, the total allocation for the cohesion policy amounted to €373.6 billion. In the proposal of the new MFF for 2021-2027, the total allocation for the cohesion policy is amounted to €330.6 billion, so there is a reduction of €40 billion in this area. This reduction may result in certain negative economic consequences, especially in less developed Member States, as the importance of cohesion policy has been fully reflected in the past for example in the mitigation of the effects of the global economic and financial crisis in

the recent decade, when the negative effect of which would have been significantly higher without the use of financial support from EU cohesion policy and EU funds.

Another controversial or debatable point in the EU's recovery plan is the concern about the ability of Member States to repay the €750 billion debt that the EU has borrowed in the markets. Before the COVID-19 crisis, debt reduction and the debt brake were one of the main topics in the EU in the fiscal area. According to the Maastricht criteria, public debt should not exceed 60 percent of gross domestic product (GDP) and the annual public finance deficit should not exceed 3 percent. But what is the reality today? In the third quarter of 2019, public debt reached: EU - 84% of GDP; Greece - 178% of GDP; Italy - 137% of GDP; Portugal - 121% of GDP; France - 101% of GDP; Spain - 98% of GDP; Austria - 75% of GDP; Germany - 63% of GDP; Slovakia - 49% of GDP. While Slovakia met the Maastricht criteria before the COVID-19 crisis, large countries, and especially those in southern Europe, far exceeded the required criteria. It is evident that indebtedness will increase rapidly after the COVID-19 crisis and almost no one in the EU is somehow very concerned about the increase of the already high public (and not only public) debt.

It is clear from the approved proposal of the EU recovery plan that the largest package will be provided to the most indebted "financially weak" countries in southern Europe (for example, Italy should receive a total of € 173 billion and Spain € 140 billion), all of which will be repaid. In other words, rich countries (and partly also the richer part of Eastern Europe) will guarantee and repay part of their southern debts. The new fact is also that one of the sources of repayment of the €750 billion loan is to be new European taxes, collected by the states and handed over to the EU Commission. It will be a plastics tax, a carbon and digital tax and later a financial transaction tax. So, for the first time, the EU Commission should also have its own resources from these new taxes, not just Member States' levies. It is also proposed that direct contributions from EU Member States should also be increased. In other words, a significant burden of repaying the EU's future debts will be passed on to the taxpayers of the Member States, not only to the current ones, but especially to future generations, as the debt in question is to be finally repaid by 2058.

Conclusion

The cohesion policy is one of the EU's most effective tools for reducing regional disparities in order to achieve a balanced economy, social and regional development. EU cohesion policy makes a significant contribution to economic, social and territorial cohesion and the convergence of EU regions, and should therefore remain one of the key pillars of the EU budget beyond 2020. Currently, the preparations of the new long-term EU budget are being finalized. However, the current crisis over COVID-19 has affected the negotiations on the new budget. The response of the EU leaders was the approval of the EU recovery plan - The Next Generation EU, which will provide the additional financial sources in amount of €750 billion that the EU will borrow on financial markets. Next Generation EU of €750 billion will be added to the proposed amount for the €1.1 trillion MFF, which means that it will bring the total financial amount of €1.85 trillion to the EU budget for 2021-2027. In the current crisis situation, this financial assistance, provided that it is targeted and effectively applied to the most affected areas, can provide a significant incentive to the affected economies of the Member States.

Nevertheless, this loan also has several questionable aspects that need to be discussed at the highest level of the EU. One of the affected areas is the cohesion policy that has been reduced in the proposal of the new EU long-term budget by €40 billion in comparison with 2014-2020. This reduction may result in certain negative economic consequences; especially in less developed Member States that use the structural funds the most. Another critical point in the EU's recovery plan is the concern about the ability of Member States to repay the €750 billion debt. Critical voices in the EU say that we have left too heavy financial burden for future generations. There are also some critical voices that say that the EU recovery plan helps mostly "undisciplined" Member States, which had not complied with EU debt rules before the crisis and as a result now more fiscally disciplined countries will have to pay for their debts. In any case, this crisis is currently a challenge for the EU that it has not yet faced in its long history.

References

- BACHE, I. 2008. *Europeanization and multilevel governance: Cohesion policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008. 208 p. ISBN 978-0-7425-4132-0.
- BARCA, F., MCCANN, P., POSE, A. 2012. *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*. In: *Journal of Regional Science*, Vol. 52, Iss. 1, 2012. Pp. 134-152, doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x
- EUROPEAN COMMISSION, 2020. *The EU budget powering the recovery plan for Europe*. [online] Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf
- EUROPEAN COUNCIL, 2020. *Infographic - EU budget 2021-2027 and recovery plan*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>
- EUROPEAN UNION. 2016. *Treaty on the Functioning of the European Union*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>.
- EUROPEAN UNION. 2020. *Long-term EU budget 2021-2027*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>
- HOOGHE, L., KEATING, M. 1994. *The Politics of European Union Regional Policy*. In: *Journal of European Public Policy*, Vol.1, Iss. 3, 1994. pp. 367-393, doi: 10.1080/13501769408406965.
- IMROVIČ, M., KOVÁČIK, V. 2019. *Vplyv implementácie fondov Európskej únie v krajinách Vyšehradskej štvorky v programovom období 2007-2013*. In: *Budoucnosť Evropskej únie - medzi viziami a realitou / Jiří Bílý a kol. - 1. vyd. - České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2019. pp. 28-36. ISBN 978-80-7556-044-5.*
- KOVÁČIK, V. 2018. *Impacts of the implementation of the European Union funds in the Czech Republic in the programming period 2007-2013 in selected areas*. In: *Forum of foreign languages, politology and international relations*, Vol. 10, no. 2 (2018), pp. 53-60. ISSN 1337-9321.
- KOVÁČIK, V. 2019. *Implementácia Operačného programu Vzdelávanie v kontexte vzdelávacej politiky Slovenskej republiky*. Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2019. 192 p. ISBN 978-80-8105-983-4.

- KOVÁČIK, V. 2020. *Sociálna politika v kontexte vyhodnotenia implementácie vybraných horizontálnych priorít v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia v programovom období 2007 – 2013*. In: PUBLICY 2020 II. – sekcie Parlamentné voľby a Sociálna politika : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2020. Iss.1, pp. 63-74. ISBN 978-80-572-0090-1.
- KOVÁČIK, V., IMROVIČ, M. 2020. *Politika súdržnosti v Európskej únii po roku 2020 v kontexte priorít Slovenskej republiky*. In: Demokracie a postdemokracie v Evropské unii - aktuální náměty a možná východiska / Jiří Bílý a kol. - 1. vyd. - České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2020. p. 22-30 ISBN 978-80-7556-066-7.
- KOVÁČIK, V., ČAJKA, P. 2019. *Vplyv štrukturálnych fondov Európskej únie na opatrenia aktívnej politiky trhu práce v programovom období 2007 – 2013*. In: Almanach : aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky. Vol. 14, no. 3 (2019), pp. 53-69, ISSN 1337-0715.
- PELLEGRINI, G. et. al. 2012. *Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach*. In: Regional Science, Vol. 92, Iss. 1, 2012. pp. 217-233, doi: 10.1111/j.1435-5957.2012.00459.x
- RAJČÁKOVÁ, E. 2005. *Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Univerzita Komenského v Bratislave, 2005. 120 p. ISBN 80-223-2038-2.
- THIELEMANN, E. 2002. The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing. In: Regional & Federal Studies, Vol. 12, Iss. 1, 2002. pp 43-65, doi: 10.1080/714004719.

MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÁ BEZPEČNOST V DOBĚ KLIMATICKÉ ZMĚNY: DVA PŘÍKLADY SEVERU A JIHU

INTERNATIONAL AND EUROPEAN SECURITY DURING THE PERIOD OF CLIMATE CHANGE: TWO EXAMPLES NORTH AND SOUTH

Ondřej Hynek

ABSTRAKT

Climate change has become often used term in public and academic discourse. What consequences do have climate change on international security in the sense of evoking eventual conflicts or phenomena that can subsequently jeopardize other regions due to the spillover effect? The paper is providing two different examples from two different regions that are heavily impacted by climate change and can shatter international security, and have direct linkages to European security. The author is going beyond the narrow perspective of rising temperatures but illustrating the consequences threaten the security in different sectors than environmental. Thanks to the process-tracing method, he is able to draft the mechanisms that are driven by the trigger of climate change and outline further development and indicate the risks. The paper shows that the climate change impacts the security ambience in different spots what creates demand for a multisectoral approach that can be only hardly conducted. The climate change influences the international arena significantly, and both factors are simultaneously pushing on the European Union from both sides.

KLíčové slová: Security, Climate change, Environment, Europe

Úvod

Environmentální bezpečnost patří mezi rozšířené disciplíny v rámci bezpečnostních studií, které si získaly pozornost v devadesátých letech minulého století. V širokém pojetí může být definovaná jako hrozby na aspekt „well-being“ lidí a lidských společností (Porter 1995). Lze tedy tvrdit, že klimatické změny probíhají již delší dobu, ale zůstávaly dlouho zůstávaly mimo pozornost širší společnosti. V poslední dekádě se více věnují klimatickým změnám vědci v daných oborech environmentálních či geografických studiích a zároveň se stále více dostává do popředí v ostatních oborech a ne jinak je tomu jinak v rámci bezpečnostních studiích či mezinárodních vztahů. Již výzkumníci z takzvané Kodaňské Školy uvedli ve své knize, v 90. letech, mezi analytickými sektory sektor environmentální.

V posledních letech můžeme vidět značné zhoršení podmínek v tomto analytickém sektoru, které se nadále zhoršují, kdy můžeme vidět poslední poznatky například o tom, že ze Severní ledový oceán ještě tento rok nezamrzl, i přesto, že to v tuto danou roční dobu bývá zvykem (Watts, 2020). Nebo lze pozorovat i na Evropském kontinentu nižší koncentraci srážek a tudíž větší sucho než v letech minulých. Z těchto důvodů daný článek analyzuje hrozby, kterým Evropa může a s největší pravděpodobností bude čelit v následujících desetiletích

z důvodu globálního oteplování. Je na místě zdůraznit, že článek pracuje především s klimatickou změnou a jejími dopady, což ale plně neobjímá agendu environmentálního sektoru. Nicméně i další faktory v rámci environmentu jsou zmíněny, ale s menším fokusem. Práce analyzuje jevy vznikající důsledek degradace podmínek v daném sektoru, které mohou ohrožovat Evropu, nikoliv přímo klimatickou změnou jako takovou. Autor zkoumá jak klimatické změny severně a jižně od evropského kontinentu mohou vyvolat bezpečnostní jevy, problémy, které budou mít přímý dopad na Evropu a se kterými se kontinent bude muset vypořádat.

Text práce je rozdělen na tři analytické práce. V prvních dvou kapitolách jsou analyzovány dopad klimatické změny jižně od Evropy, tudíž v Africe a co konkrétně tyto klimatické změny způsobují. V druhém případě se bude analyzovat situace severně od Evropy, konkrétně v Arktidě a opět výsledky, případně možné výsledky daného procesu. Třetí část bude spojit a analyzovat problémy, které pochází z daných oblastí s přímým dopadem na Evropu. Následně budou výsledky shrnuty a dále okomentovány v samotné kapitole věnované závěru. První dvě analýzy jsou vypracovány na principu metody process-tracing, kdy klimatické změny a následně zhoršující se environmentální podmínky jsou spouštěčem procesů, které jsou analyzovány dole jako jisté probíhající mechanismy případně hrozba toho, že budou s velikou pravděpodobností probíhat. Závěrečná část, věnována dopadů na Evropu, je poslední článek v řetězci dané metody jako výstupy.

1 Analytická část: Jih

Analytická část věnována Jižní části, bude cílit primárně na Afriku, která je významně zasažena klimatickými změnami. Jak uvádí **Da Pauw a Ramasamy** (2020) Zhruba polovina světové populace, která žije v extrémní chudobě obývá Subsaharskou Afriku. Obyvatelé států zmíněného teritoria jsou zcela závislí na zemědělské produkci. Zde je nutné vzít v úvahu, že zemědělství je nejvíce ohroženou oblastí v konsekvenci klimatických změn, neboť extrémní počasí a klimatické jevy mohou ovlivnit srážky, které jsou klíčové pro zemědělskou produkci stejně jako pro živočišnou výrobu (De Pauw, Ramasamy, 2020).

Primárně bude autor analyzovat dění v severní a rovníkové části Afriky. Dané regiony se nacházejí ohnisku klimatických změn s nejpálčivějšími socio-ekonomickými problémy a zároveň v dostupné vzdálenosti do Evropy. Lze předpokládat, že problémy v Jihoafrické republice nezasáhnou Evropu tak jako problémy v pásu Sahelu. Tuto argumentaci podporuje i poslední migrační krize, kdy uprchlíci a žadatelé o azyl pocházeli z výše zmíněných oblastí a nikoliv z jižnějších oblastí. To bylo samozřejmě způsobeno i politickým vývojem a občanskými válkami. Nicméně to zároveň ukázalo, že se případné problém přerývají na Evropský kontinent, kdy uprchlíci hledali azyl směrem na sever, nikoliv jižně, západně či východně.

Klimatická změna začíná způsobovat zásadní problémy ohledně nedostatku vody, což může vést, jak již někteří vědečtí pracovníci varují, k takzvaným válkám o vodu. Jedním z příkladů představuje řeka Nil jejíž koryto bývá označováno jako kolébka civilizace. Vodní zdroje, které Nil představuje jsou ohromné, stejně jako využívání toku řeky. Na tok je napojená potravinová bezpečnost, ekonomická, stejně jako energetická. Snížení průtoku bude znamenat horší zásobování pro agrární sektor, který je důležitý v rámci ekonomiky daných států.

Zhoršené podmínky budou znamenat i horší zásobování potravinami, což s populačním růstem bude znamenat problémy ještě větší než předtím. Ne jinak tomu je v rámci energetiky, kdy více a více lidí se shlukuje v aglomeraci velkých měst a produkce elektřiny je nezbytná pro další rozvoj jednotlivých subjektů.

Celková změna ohledně rozdělení vodních zdrojů je ovlivněna at' větším vypařováním, tak dramatickou změno co se týče dešťových srážek. Současné predikce, pracující se současnými trendy a modely, ukazují, že stále více se lidstvo bude potýkat s dvěma protichůdnými extrémy. Na jedné straně, budeme čelit obdobím sucha a na straně druhé enormním záplavám. Období sucha navíc s velkou pravděpodobností, mimo jejich častějšího výskytu, ovlivní více půdu než předtím, což opět negativně ovlivní potravinovou bezpečnost a agrární sektor (Rezende, Beyne, Mugo, et al., 2019). **Rezende, Beyne, Mugo a kolektiv** (2019), taktéž zdůrazňují, že klimatické změny budou mít negativní ekonomický následky v oblasti zemědělství. At' jeden, či druhý jev přináší stejné následky ve smyslu zhoršené zemědělské produkce, která je spojená s dvěma oblastmi, které lze označit jako za kritické důležité, ekonomickou a potravinovou bezpečností.

Celkově lze tvrdit, že zemědělská produkce je v Africe nejvíce ohroženou oblastí v důsledku klimatických změn. **Porter** (1998) již před dvaceti lety adresoval, že státy zasažené nejvíce změny v rámci environmentálního sektoru, mohou urychlit případný pokles ekonomiky v důsledku své vlastní činnosti jako například odlesňování a podobně, což sice může přinést krátkodobý prospěch, ale v dlouhodobém horizontu akorát sníží ekonomickou produktivitu. Se samotným odlesňováním a zhoršováním kvality hospodářské půdy nemá spojitost, avšak pouze ekonomická bezpečnost, ale samotné klimatické změny, pokud vezmeme v úvahu důležitost zeleně na zadržování vody. Tudiž můžeme konstatovat, že ne pouze znečišťování ovzduší má efekt na podmínky v environmentálním sektoru a na klimatické změny. Nicméně zde vidíme ilustraci kruhu, který pohlcuje jednu proměnnou za druhou a je v zásadě těžké daný řetěz přetnout i v důsledku vidiny krátkodobých versus dlouhodobých cílů v krajinách, kde krátkodobé cíle mají větší hodnotu v rámci kvality života a celkově jeho vnímání.

Zhoršující se životní podmínky obyvatel mohou znamenat inklinaci k extremistickým řešením. Celkově region Sahelu zůstává nestabilní kvůli fenoménu terorismu a vnitrostátních bojů. Lze očekávat, že tento trend bude narůstat v důsledku rozšiřování pouští, nedostatku potravin a zhoršování stavu půdy. **Homer-Dixon** (1998) zmiňuje studii provedenou univerzitou v Torontu, která mapovala jak neustále zhoršující se podmínky v rámci environmentálního sektoru produkují sociální rozpory a násilí. V rámci výzkumu, bylo zahrnuto více kontinentů a států, ale námi zkoumaný region byl obsažen také. **Porter** (1998) již v poslední dekádě tvrdil, že konflikty kvůli environmentálním specifikům nejsou ničím novým, avšak stále více se bude jednat o konflikty v návaznosti na zhoršující se kvalitu půdy, kde ovšem nedostatek vody bude hrát svoji kritickou roli. Daný poznatek lze zároveň naformulovat z jiného pohledu a to, že dané procesy degradace prostředí a klimatická změna mohou být použity jako zbraň, aby rivalský stát přistoupil k dané politice například, nebo již v rámci daného konfliktu ho odříznout od vodních zásob. **Finger** (1998) uvádí například výstavby přehrad, které se shodují například s výstavbou GERD v Etiopii v poslední dekádě. Mimo to, **Finger** (1998) uvádí i další možnosti z předešlých ozbrojených konfliktů, které ale probíhaly na jiných kontinentech.

Homer-Dixon (1998) tvrdí, že ačkoliv zhoršování se environmentálních podmínek nepřinese válečné konflikty mezi jednotlivými státy, tak bude podněcovat etnické střety

a nepokoje. Takové vyústění by mohlo být devastující, pro již tak napjaté vztahy a nehostinné podmínky. Navíc je zde třeba argumentovat, že se mohou vyskytnout konfrontace nad rámec tvrzení Homer-Dixona a to z jednoduchého důvodu, že například vodní zdroje mohou pocházet z jednoho státu, procházet druhým a následně končit ve třetím. Takový stav situace může s velkou pravděpodobností vyvolat akci a reakci následujícího scénáře. Dva z prvních států mají výrazně větší potenciál ovlivnit průtok řeky a poškodit tím stát třetí. Mimo to stát první, může poškodit stát druhý i třetí. Daný příklad se může zdát do jisté míry abstraktní, pokud by k podobnému scénáři jich nedocházelo v povodí Nilu, kdy Etiopie zahájila výstavbu obrovské vodní přehrady v blízkosti hranici se Súdánem a mohou tedy ohrozit Súdán, tak především Egypt, který je zcela závislý na řece Nil jakožto vodním zdroji. I to je důvodem, že již několikrát padly výhrůžky o eventuálním vojenském úderu namířeného proti přehradě, což nedávno zopakoval i prezident Donald Trump. Při napjatých vztazích v tomto konkrétním příkladě je nutné zdůraznit, že styky na mezistátní úrovni jsou napjaté více jak dvacet let neboť již **Homer-Dixon** v roce 1998 pozoroval problémy mezi Etiopií a Egyptem právě kvůli značné, takřka sto procentní, Egyptu na řece Nil. Ne jinak k tomu může být i u jiných vodních zdrojů v rámci Afriky a v konečném případě i jinde na světě, na ilustraci lze zmínit bývalé státy SSSR ve střední Asii.

Problémy Sahelu mohou mít spillover efekt do severních států Afriky, které jsou momentálně taktéž nestabilní. Potřeba hledat nové vhodnější podmínky k životu ať už z důvodu zvyšujících se teplot a s tím spojených problémů, může vyústit v postupu mas lidí právě na sever Afriky. To může následně znamenat konflikty mezi nově příchozími a usedlíky. Mimo to i severní Afrika se potýká s problémy, které lze označit v rámci environmentálního sektoru. Například Maroko čelí vysychání vodních zdrojů, což ovlivňuje, stejně jak jižněji, farmáře a jejich potravinovou produkci a zároveň ekonomické zisky (Gianaris, 2020). Na druhou stranu je důležité říci, že pouhé klimatické změny k masovému násilí a zhoršování podmínek nevedou, ale je to z velké části způsobeno špatným způsobem vládnutí a nastavené spolupráce (Homer-Dixon 1998). Nadále je také nutnost vnímat i rapidní populační růst v těchto oblastech, který všeobecně zhoršuje již tak špatné podmínky. Proto je nutné vidět celý problém komplexně, ale zcela zásadní chybou by bylo ignorovat klimatické změny v čele s globálním oteplováním.

2 Analytická část: Sever

Analytická kapitola věnována severnímu okruhu, zkoumá environmentální dopady v rámci Arktidy a související scénáře. Již v úvodu bylo avizováno, že moře v Arktidě nezamrzá i přesto, že v dané období se normálně vyskytuje zamrzlé. Na první pohled se zdá býti jasné, že v rámci zkoumaného geografického prostoru se budou vyskytovat jiné problémy spojené s klimatickou změny s devastujícími účinky na environment jako takový.

Na Africkém kontinentu se dopady týkají přímo lidí a jejich kvality života v zásadních otázkách jako například potravinová bezpečnost, ale v Arktidě můžeme pozorovat změny v chování světových aktérů. Tání ledové vrstvy jakožto přímo dopad klimatických změn na životní prostředí přináší novou dynamiku do regionu, kdy se naskytují nové ekonomické možnosti, které mohou změnit rovnováhu sil a načrtnout novou sféru vlivu. Dále je nutné zmínit, že své zájmy v Arktidě mají jak USA a Ruská Federace, tak i Čína. Zcela mimo nestojí ani Evropská Unie neboť členské státy mají svá teritoria v Arktidě taktéž.

Tání ledu odkrývá nové naleziště zemního plynu, nebo alespoň poskytuje možnost jeho získávání. Rusko by díky této možnosti mohlo získat ještě pevnější pozici jako dodavatel zemního plynu, přičemž má více než vyhovující pozici v momentě kdy se jeho celé severní pobřeží nachází právě v daném regionu. Problém avšak vyvstává o mezinárodní vody, neboť údajná naleziště plynu se nachází na místech, které buď jsou lokalizovány na teritoriálních hranicích jednotlivých států nebo vůbec nenáleží ze žádnému z států. Otázkou ale také je, zda to Ruská Federace či jiný ze subjektů bude brát v potaz.

Další ekonomickým stimulem může s velikou pravděpodobností být přístupnost daného regionu, což následně vytvoří námořní a zároveň obchodní trasu, která doposud nemohla být využita, což by v konečném důsledku vedlo ke zrychlení obchodu mezi Asií a Evropou a propojilo dvě stěžejní globální ekonomiky. Pokud by se oblast stala dostupná, snížilo by to obchodní vzdálenost mezi Čínou a Evropou zhruba o polovinu, avšak důležitou roli by opět hrálo Rusko, které by defacto drželo kontrolu nad celou oblastí díky svému severnímu pobřeží, které kopíruje severní obchodní trasu. Takové prostředí nutně evokuje napětí mezi zainteresovanými hráči a může vést ke značné eskalace.

Z důvodu tání ledové pokrývky, což poskytuje jisté ekonomické stimuly a možnosti, kterých si jsou daní aktéři vědomí, můžeme sledovat zvýšenou vojensko-politickou aktivitu. Nabídka, kterou vznesl prezident USA, Donald Trump, na odkup Grónska od Dánského království je pouze jedním mnoha důkazů, že environmentální změny poskytují nové vnímání geostrategických možností a hrozeb. Ne jinak si lze vysvětlovat počínání Ruské Federace nebo Číny. Konkrétně, Rusko výrazně zintenzivnilo výstavbu terminálů a celkově infrastruktury na svém severním pobřeží (Staalesen, 2019). Podobné výpady mohou mít nedozírné následky, pokud se jedná o stát Severoatlantické Aliance plus Evropské Unie. Důležité je ale mít na paměti, že podobné chování je důsledkem změn v geostrategickém vnímání regionu kvůli klimatickým změnám a jejich dopadu na environment. Posledním účastníkem, který veřejně prohlásil svůj politický zájem o Arktidu je Čína. Takové počínání může vypadat paradoxně vzhledem k tomu, že Čína není nikterak teritoriálně spojena s oblastmi kolem severního pólu. Avšak čínský zájem koresponduje s národním zájmem a obchodními záměry, pro které Arktida může být klíčová v rámci čínských obchodních tras. Takto lze i vnímat „White Policy Paper“ ve kterém Čína svůj zájem adresuje a staví se do jednoho z lídrů arktické politiky (Xinhua, 2018).

Hrozby, které lze vnímat v rámci Arktidy s táním ledu lze pozorovat i čistě v rámci životního prostředí bez dalších geostrategických zájmů. Rostoucí hladina oceánů a moří je přímo spojená s probíhajícími klimatickými jevy. Budoucí vývoj tedy může znamenat existenční problémy pro mnoho států na celém světě z důvodu zatopení jejich pobřeží, ne-li celých států, především ostrovních. Podobně negativní vliv mají klimatické změny i na lesy na Sibiři, kdy vysoké teploty způsobují rozsáhlé požáry a dále tání permafrostu. Avšak v tomto kontextu lze mluvit o čistě lokálním jevu, pokud nebereme v potaz vysoký únik oxidu uhličitého do ovzduší.

3 Analýza dopadů na Evropu

Evropa se nachází v částečném obklíčení oblastmi, které jsou prudce zasaženy klimatickými změnami. Ačkoliv Evropa není zasažena, jako výše zkoumané oblasti, tak

i evropské státy mohou pociťovat změny klimatu, nicméně kontinent bude s největší pravděpodobností čelit jiným výzvám, které budou přicházet z Jihu a Severu jako následky změny klimatu v těchto oblastech.

Co se týče jižního sektoru, je důležité si uvědomit při dosavadním vývoji, co nedostatek finančních prostředků, jídla nebo vody v Africe způsobené klimatickými změnami a to vše eventuálně podněcováno ozbrojenými konflikty, ať již vnitrostátních nebo vedený mezi jednotlivými státy, může znamenat pro Evropu. Zde je nutné pracovat s poznatky z poslední dekády a bezpečnostního rizika, kterému kontinent čelil a stále v omezeném rozsahu čelí, migrace. I přes vzrůstající problémy s dlouhodobějším trváním, které mohou evokovat signifikantní problém se jedinci v oblasti „policy- making“ až na tolik nezajímají a neadresují je. To samé tvrdil **Homer-Dixon** (1998) již před dvaceti lety. Pomalé řešení daných problémů, případná absence plánu na jejich zvládnutí je zde i přesto, že Evropská Unie detekovala migrační příčiny a kořeny. Zde je nutné vzít v úvahu současné dění v Africe a perspektivu, která pokud ještě nesplňuje, tak míří ke splnění snad všech daných spouštěčů.

Prvním spouštěčem jsou války a konflikty, které nutí lidi k přemístění a tudíž k migraci (Exploring migration 2020). Pod podmínkou, že některé státy ve zkoumané oblasti budou pod náporom ozbrojených konfliktů a ve vedlejších státech nebude situace s potravinami, vodou a celkově s environmentálními proměnnými lepší, tak si lze jen těžko představit, že migrace bude mířit do těchto států, případně budou pouze tranzitní. Vytouženou destinací bude představovat Evropa, jako bezpečné přístaviště, které respektuje lidská práva jako tomu bylo, mimo jiné, v této dekádě. Mezi další faktory proč bude cílovou destinací Evropa jsou vzdálenost a minority, které již v Evropě žijí a představují případné zázemí pro nově příchozí.

Druhým spouštěčem jsou ekonomicko-demografické faktory, které způsobují migraci jako následek nedostatku pracovních míst pro příliš mnoho uchazečů (Exploring migration 2020). To vše ale bude následkem environmentálních problémů, které se do budoucna stanou dominantním spouštěčem migrace kvůli globálnímu oteplování. Je těžké odhadovat kolik je momentálně uprchlíků kvůli environmentálním problémům nicméně do roku 2050 to může být od dvaceti pěti milionů až do jedné miliardy (Exploring migration 2020). V takovém scénáři musíme brát v potaz, že značná část těchto lidí se bude nacházet právě v Africe a nejbližší možnou lokací, kde najít podmínky bude s největší pravděpodobností Evropský kontinent.

Severní okruh zkoumání může znamenat pro Evropu jiné problém. Především energetická závislost na ruských energetických rezervách mohou znamenat jistý problém, zvláště pokud by Rusko uhájilo svoje získávání plynu z nových nalezišť a tím upevnilo svoji pozici. Energetické zdroje totiž mohou sloužit jako mocenský nástroj v mezinárodním prostředí, obzvláště v Evropsko- ruských vztazích (Laryš, 2010). Ruská Federace by se mohla stát hegemonem v tom smyslu, že díky takřka nekončícím zásobám, by mohla stlačit cenu tak nízko, že by Evropa stála před těžkým rozhodnutím, zda zvýšit dodávky z Ruska či získávat plyn jinde, ale za mnohem vyšší cenu. Při takovém vývoji by se rozhodování neobešlo bez politických střetů v rámci Evropské Unie, kde některé státy mají blíže k Rusku než jiné.

Podobný problém může znamenat čínské zapojení do arktického obchodu, kde nelze vyloučit, jako spíše predikovat rusko-čínské spojení a tudíž významný tlak na Evropu, která má již dnes záporné obchodní saldo s Čínou. Ačkoliv se severní cesta může zdát výhodná i pro Evropě, tak opatrnost by měla být na místě. Čína by mohla zvyšovat svoje obchodní aktivity a zároveň lze jen těžko předvídat chování Ruska a je jen těžko představitelné za daných

podmínek, že by Rusko spolupracovala spíše s Evropou než s Čínou na daných obchodních aktivitách.

Taková napětí navíc může vést, respektive už vede, k politicko-vojenským krokům, které mohou přerůst, ať cíleně či ne, v konfrontaci ať již omezenou či neomezenou. Avšak je důležité zmínit, že Evropa zde má svoje spojence ať v rámci NATO nebo Evropské Unie, tudíž by musela jednat a eskalace plus napětí by tím pádem mohly vzrůstat. Případná konfrontace USA s nějakým ze států, by znamenala zapojení Evropy taktéž v rámci NATO a celé mocenské rovnováhy. Závěrem můžeme tvrdit, že daní hráči budou hájit své ekonomické zájmy zcela jistě v co nejtvrděší formě a je otázkou, jaké stanovisko zaujme Evropa, která bude stát ve středobodu dané problematiky.

Posledním nebezpečím, které je zmíněno v analýze výše, je zvedání hladiny oceánů, které může taktéž ohrozit přímořské státy v Evropě, například Holandsko nebo i severské země. To je přímý důsledek klimatických změn a tudíž přímé nebezpečí vycházející z environmentálního sektoru jako takového. Zde je však úloha Evropy, potažmo Evropské Unie velice komplikovaná, neboť v ochraně životního prostředí Evropa samotná nestačí a je nutno, aby se zapojilo více států, které se ale bohužel nezapojují tolik jako Starý kontinent. Evropa v takovém případě bude těžko hledat možnosti jak uchránit před tímto nebezpečím a i přes veškerou snahu a správné kroky se může stát fenomén zvyšujících se hladin oceánů neodvratitelný.

Záver

Cílem práce bylo zanalyzovat a následně ukázat jakým hrozbám Evropa může čelit v nadcházejících desetiletích kvůli zhoršujícím se podmínkám v rámci environmentálního sektoru, kdy prim hraje globální oteplování, v oblastech mimo Evropu a to konkrétně v Africe a v Arktidě. Je důležité si dané problémy uvědomovat, neboť mezinárodní kolbiště je propojené a ačkoliv Evropa pocítuje tyto změny i na svém kontinentu, bude hodně pravděpodobně čelit fenoménům, které budou značit následek klimatických změn mimo Evropu.

V Africe budou klimatické změny znamenat potravinový nedostatek, stejně jako nedostatek pitné vody. To může vést, a vysokou pravděpodobností povede jak již bylo zmíněno, ke konfliktům ať lokálním tak mezistátním. Daná kombinace bude znamenat masovou migraci s ohledem na populaci obývající dané území, která bude směřovat směrem do Evropy z důvodu lepšího podnebí, vzdálenosti a jistého zázemí, kde lidská práva hrají neodlučitelnou součást politické a společenské kultury. Evropa by ale těžko hledala kapacity pro desítky milionů lidí a je zcela jednoznačné, že masová migrace by znamenala i politickou krizi v rámci Evropy pokud vezmeme v potaz posílení krajní pravice po poslední migrační krizi, která by byla nesrovnatelná s tou nastávající.

V rámci severní oblasti bude Evropa nucena řešit problém geopolitické a geoekonomické. Evropská Unie bude muset najít řešení ohledně závislosti na ruském plynu a snažit se vyrovnat obchod s Čínou, aby nebyla ať jedním nebo druhým artiklem převálcována a upozaděna v rámci světové politiky. Silná a pevná pozice bude vyžadována i z důvodu očekávaného vojensko-politického napětí, kde již dnes můžeme pozorovat vzrůstající ruské aktivity v daném sektoru. Evropa bude muset začít brát svoji bezpečnost mnohem vážněji než doposud a to především, aby si udržela pevnou pozici USA jako svého spojence a zároveň

pomáhala více vyvažovat mocenskou rovnováhu, nejlépe aby pomyslné jazýčky vah převažoval právě pro transatlantické vazby. Koncept odstrašení nebo koncept vyrovnání sil může být rozhodující pro formování politického ovzduší v Arktidě, nicméně zatím se Evropa nachází v pomyslně slabší pozici.

Zoznam bibliografických odkazov

De Pauw, E., Ramasamy, S. 2020. *Rapid detection of stressed agricultural environments in Africa under climatic change 2000–2050 using agricultural resource indices and a hotspot mapping approach* [online]. Science Direct [28.10.2020]. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.1016/j.wace.2019.100211>

Finger, G. 1998. *The Military, the Nation State and the environment*. In: Tuathail, G., Dalby S. (eds). *The Geopolitics Reader*. London: Routledge. 223-230.

Gianais, K. 2019. *Moroccos dams suffer from chronic water deficit* [online]. Morocco World News [7.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.moroccoworldnews.com/2020/07/308533/moroccos-dams-suffer-from-chronic-water-deficit/>

Home-Dixon, T. 1998. *Environmental Scarity and Mass Violence*. In: Tuathail, G., Dalby S. (eds). *The Geopolitics Reader*. London: Routledge. 204-211.

Laryš, M. 2010. Model energetické bezpečnosti v 21.století. In *Vybrané bezpečnostní hrozby a rizika 21.století*, Smolík J., Šmíd T. (eds). ISBN 978-80-210-5288-8., 2010, s. 69-92.

People migrate for. 2002. Exploring Migration causes- why people migrate [online]. Europarl. [4.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20200624STO81906/exploring-migration-causes-why-people-migrate>

Porter, M. 1998. *Environmental Security as National Security issue*. In: Tuathail, G., Dalby S. (eds). *The Geopolitics Reader*. London: Routledge. 215-222.

Rezende, W.S., Beyene, Y., Mugo, S., et al. 2019. *Performance and yield stability of maize hybrids in stress -prone environments in eastern Africa* [online]. Science Direct. [1.11.2020]. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.1016/j.cj.2019.08.001>

Staalesen, A. 2019. *Big growth in Russian Arctic ports* [online]. TheBarentsobserver. [7.11.2020]. Dostupné na internete: <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2019/09/big-growth-russian-arctic-ports>

Watts, J. 2020. *Alarm as Arctic sea ice not yet freezing at latest date on record* [online]. The Guardian. [20.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/22/alarm-as-arctic-sea-ice-not-yet-freezing-at-latest-date-on-record>

Xinhua, 2018. *China's Arctic Policy* [online]. The State Council. [1.11.2020]. Dostupné na internete:

http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

HLADANIE CIVILIZAČNEJ IDENTITY TURECKA

THE SEARCH OF CIVILIZATION IDENTITY OF TURKEY

Andrej Kolárik

ABSTRAKT

Turecká snaha redefinovať vlastnú civilizačnú identitu predstavuje regionálny unikát. Osmanská ríša predstavovala veľmoc v moslimskom svete, s významnými kresťanskými aj židovskými menšinami. Zásadnú zmenu priniesla revolúcia, ktorá vyniesla do čela štátu Mustafu Kemala, ktorý dostal čestné priezvisko Atatürk. Atatürk spravil z Turecka národný štát západného typu, zaviedol sekularizmus, latinku a západný spôsob obliekania. Nad dodržiavaním jeho odkazu bdela armáda. Turecko, s postupnou stratou európskej perspektívy opätovne objavuje odkaz Osmanskej ríše

Kľúčové slová: Turecko, identita, panturkizmus, kemalizmus, neo-otomanizmus

Úvod

Turecko predstavuje špecifickú krajinu vzhľadom na svoj širší región. Spomedzi ostatných moslimských krajín má Turecko k Európe najbližšie, nielen z hľadiska geografie, ale tiež kultúrne. Sekularizmus, republikánstvo, používanie latinky a členstvo v NATO sú tiež faktory ktoré zblížujú Turecko s Európou.

Cieľom nasledovného textu bude zistiť príčiny, pre ktoré sa úspešná integrácia Turecka do západnej civilizácie nepodarila. V tejto súvislosti budeme zisťovať, ktorým smerom sa Turecko vydalo, vo svojej snahe o redefiníciu vlastnej identity, zanechajúc odkaz **Mustafa Kemala Atatürka**.

V nasledovnom texte sa budeme opierať o civilizačný model, ktorý nám v rôznych verziách ponúka dielo **S. Huntingtona, A. Toynbeeho, C. Quigleyho a J. Krejčího**.

Prvá kapitola sa bude zaoberať pôvodným kultúrnym zaradením Osmanskej ríše, a väzieb Osmanských Turkov na ostatné časti vtedajšieho moslimského sveta.

V druhej kapitole budeme skúmať pokus **M.K. Atatürka** a jeho pokus o pozápadnenie zhora a v tretej kapitole bude našim zámerom určenie smeru, ktorým sa vybral turecký štát a spoločnosť pod vedením **R. T. Erdoğana**.

1 Osmanská ríša a jej väzby v moslimskom svete

Súčasnú Turecko je historickým nástupcom Osmanskej ríše, ktorá vznikla v oblasti západnej Malej Ázii. V čase svojho najväčšieho územného rozmachu sa Osmanský ríša rozkladala od južného Slovenska po Jemen, a jeho zvrchovanosť uznávalo Alžírsko na juhozápade a Krymskí Tatári na severovýchode. Osmanská ríša bola imperiálnym štátom, ktorý zo svojej povahy bol multietnickým a mnohonáboženským. „*To ju viedlo k vytvoreniu originálneho pluralistického rámca, umožňujúceho chrániť vlastnú ndávno nadobudnutú*

moslimskú identitu v pravovernej sunnitskej verzii a súčasnej vládnut' nad etnickou mozaikou, ktorá s nimi len sčasti zdieľala spoločnú civilizáciu“ (Krejčí, 2002, s. 352)¹⁰⁷

V čase vzniku Osmanskej ríše britský historik **A. Toynbee** tvrdí, že jestvoval určitý stupeň kultúrnej jednoty v páse od Malej Ázie cez Iránsku náhornú plošinu po oblasti Transoxiany v dnešnom Uzbekistane (Toynbee, 1957). Dôkazom toho je fakt, že perzština bola úradným jazykom mughalskej ríše v Indii, zároveň sa používala v osmanskom Turecku ako jazyk diplomatickej korešpondencie. Tureckí básnici sa tiež inšpirovali perzskými vzormi (Axworthy, 2007).

V rámci tejto kultúrnej jednoty obyvateľstvo náležalo predovšetkým k jednej z dvoch jazykových skupín: pôvodnej iránskej a turkickej. Kým perzština našla svoje uplatnenie ako kultúrny jazyk – s výnimkou teológie kde si arabčina ako jazyk Koránu uchovala svoju dominanciu (Toynbee, 1957), tak politická a vojenská moc využívala rozličné turkické dialekty. Dokonca aj samotní Safijovci hovorili turkickou azerbajdžančinou.

Osmani boli len jedným z nástupcov Rímskeho sultanátu¹⁰⁸, nachádzajúci sa pri hraniciach s Byzantskou ríšou. Osmani sa vnímali ako *ghazovia*, bojovníci za vieru, hraničiari na pomedzí moslimského sveta (Roberts, 1999). Práve táto skúsenosť na pomedzí s Byzantskou ríšou, na rozdiel od ostatných menších tureckých bejlikov v zázemí im dala výhodu, vďaka ktorej sa práve Osmani stali najsilnejším spomedzi týchto štátov (Toynbee, 1934).

Násilnou konverziou Iránu na šiitsky islam sa však predchádzajúca kultúrna jednota rozpadla izoláciou šiitskej Safijovskej ríše. *„Zásadný protiklad medzi šiitskou Perziou a Osmanskou ríšou, baštou väčšinovej sunny, vytvoril ostro polarizovanú situáciu v islamskej civilizácii“* (Krejčí, 2002, s. 84). A. Toynbee dokonca prirovnáva dôsledky safijovskej konverzie na šiitsky islam k explózií: *„Kolízia medzi dvoma niekdajšími islamskými svetmi – iránskym a arabským, ktorá sa udiala pred zhruba 400 rokmi ako dozvuky veľkého spoločenského výbuchu, v ktorom jeden z týchto dvoch svetov – iránsky – sa rozpadol na fragmenty“* (Toynbee, 1957, s. 396).

Z hľadiska svojho územného rozsahu sa Osmanská a Byzantská ríša do veľkej miery prekrývali.¹⁰⁹ Zdieľali spoločné hlavné mesto – Konštantínopol/ Istanbul a kľúčovou pre nich bola kontrola ako nad Balkánskym polostrovom, tak nad Anatóliou. Obe ríše boli centralizované mnohonárodnostné entity (Angelov, Batsaki, Bazzaz). S touto skutočnosťou sa však Osmanská ríša dokázala efektívnejšie vysporiadať prostredníctvom systému *milletov*, cez ktorý poskytla určitú mieru neúzemnej autonómie kresťanom rôznych denominácií a židom. *„Rozhodujúcim momentom bolo, že tu prežila cirkev a že bola v Osmanskej ríši tolerovaná. Dedičstvo byzantskej ríše sa tým zachovalo pre ich slovanských poddaných a zvrchovanosť konštantínopolského patriarchu už v skutočnosti nič neohrozovalo“* (Roberts, 1999, s. 122).

¹⁰⁷¹⁰⁷ Na druhej strane moslimského sveta možno pozorovať veľmi podobný štátny útvar v podobe Mughalskej ríše v Indii, ktorá zjednotila väčšinu tohto subkontinentu, pričom jej elity boli moslimovia, kým väčšina poddaných hinduisti (Pozn.-aut.)

¹⁰⁸ Rímsky sultanát vznikol v Anatólii po porážke Byzantskej ríše seldžukckými Turkami pri Mantzikerte. Hlavným mestom tohto útvaru bola Konya v strednej časti dnešného Turecka (Pozn.-aut.)

¹⁰⁹ Osmanská ríša v porovnaní s Byzanciou sa viac orientovala východným smerom, aby zahrnula Irak a Hidžáz, kým Byzantská ríša ovládala časti Talianska. Tieto rozdiely možno vysvetliť byzantskou snahou o nadviazanie na dedičstvo Rímskej ríše, a moslimským náboženstvom Osmanov (pozn.-aut.).

Bolo to napokon šírenie európskeho nacionalizmu medzi pravoslávnyimi národmi na Balkáne, ktoré jednak podkopalo autoritu ekumenického patriarchu zriadením národných cirkví, zároveň viedlo k vytváraniu národných štátov a ústupu Osmanskú ríše z Európy (Lewis,1995). Napokon, v momente vypuknutia prvej svetovej vojny tvorilo Osmanské panstvo v Európe iba zázemie Istanbulu vo Východnej Trácii pri meste Edirne, a sultán stratil takmer všetkých svojich pravoslávnych poddaných.

2 Mustafa Kemal Atatürk a pozápadenie

Osmanská ríša sa už dlho pred prvou svetovou vojnou nachádzala v hlbokkej kríze, a podmienky v Sévresskej zmluve boli pre zvyšok Osmanskej ríše tak ponížujúce, že prispeli k zásadnej transformácii Turecka.

Súčasnú Turecko definuje **Jaroslav Krejčí** podľa svojej terminológie ako formáciu *etno-lingvistickú* (Krejčí,2002), čiže ako národný štát, ktorý je definovaný predovšetkým na základe spoločného jazyka. Zmenu z multikultúrneho impéria na jednojazyčný národný štát sprevádzala aj zmena hlavného mesta z multikultúrneho Istanbulu do Ankary v strede územia obývaného etnickými Turkami.

„V Osmanskej ríši došlo k tureckej národnej revolúcii, ktorej osnovatelia optovali pre prijatie západného modelu vo forme, ktorá sa im v dvadsiatych rokoch ponúkala a ktorú mohli jednoducho vyhrotiť do nacionalistickej orientácie“ (Krejčí, 2002, s. 350). Kým v Európe ako takej vyhrotený nacionalizmus v dôsledku udalostí druhej svetovej vojny do veľkej miere zanikol, podobné procesy sa v Turecku neodohrali.

Predchádzajúce obdobie *Tanzimatu*, počas ktorého bolo tradičné delenie osmanskej spoločnosti na nábožensky definované *millety* zrušené a došlo k pokusu o vznik spoločnej „Osmanskej“ identity. (Krejčí, 2002). Táto snaha stroskotala, keďže Gréci a Arméni už mali vlastnú identitu a Gréci dokonca vlastný štát. Avšak

Kroky, ktoré zaviedol prezident **Mustafa Kemal** (zavedenie latinskej abecedy namiesto dovtedy používanej arabskej, zákaz tradičných moslimských pokrývok hlavy, sekularizácia štátu) mali z Turecka spraviť moderný európsky štát. Islamské právo šaría prestalo byť zdrojom zákonodarstva, a Turci prijali európsky systém priezvisk (Sorby, 2013). Turecko sa tak stalo jasne definovaným národným štátom . Dovtedajšia „úloha náboženstva pri zjednotení občanov a jej politického výsledku bola využitá pri formovaní národnej identity.Náboženstvo tvorilo kľúčovú úlohu pri definovaní tureckej identity v prechodnom období“ (Tastan, 2012).

Atatürkov politický program možno zhrnúť do šiestich základných bodov. Turecký štát bol po novom definovaný ako „republikánsky, nacionalistický, ľudový, etatistický, laický a revolučný“ (Kreiser, 2010, s. 186). Každý z týchto princípov sa určitým spôsobom vyhraňoval voči predchádzajúcemu režimu. Republikánstvo ako protiklad osmanskej monarchie, nacionalizmus stál v protiklade k multikultúrnej ríši, ľudovosť zdôrazňovala široké masy ako zdroj legitimacy. Etatizmus stál v protiklade k režimu kapitulácii, vďaka ktorým zahraničný obchod ríše mali fakticky v rukách Európania. Laickosť ako odklon od systému *millettov* a šaría. Napokon revolučnosť opätovne zdôrazňovala d'alekosiahlosť rozchodu s minulosťou.

Fakt, že smer, ktorým sa vydalo Turecko, bol špecifický svedčí aj fakt, že **S. Huntington** tento prístup ako reakciu na modernitu nazval „kemalizmus“. Výnimočný je

predovšetkým rozsah, v akom sa Turecko rozišlo so svojou moslimskou tradíciou. Súfické rády s dervišmi a šejkami boli zrušené, rovnako ako funkcia kalifu¹¹⁰ (Sorby, 2013). Kalifát bol dynasticky spätý s osmanským vládnucim rodom, ktorý bol ochotný prijať prísne podmienky kapitulácie. Vzhľadom k svojmu víťazstvu v tureckej vojne za nezávislosť sa tešil **Mustafa Kemal** obrovskej morálnej autorite (Sorby, 2013).

Turecko v rámci modelu **S. Huntingtona** je uvedené ako príklad tzv. *torn country*. Úspešné redefinovanie civilizačnej identity určitej krajiny S. Huntington podmieňuje splnením troch požiadaviek:

1. Prijatie novej civilizačnej identity elitami krajiny
2. Akceptácia novej identity obyvateľstvom
3. Kooptácia ostatným štátmi danej civilizácie, kam sa chce zaradiť, predovšetkým ústredným štátom (Huntington,2001)

V prípade Turecka možno vnímať zásadný problém predovšetkým v naplnení tretej požiadavky. O naplnenie prvého bodu sa dôrazne zasadil **Mustafa Kemal** a jeho reformy, a nad dodržiavaním republikánskeho kurzu bdela armáda¹¹¹, ktorá zasiahla v prípade odklonu smerovania krajiny. „ *Revolučná diktatúra vnútila svoje zámery národu, ktorý zostal z rozpadnutého zlepenca rôznorodých spoločností v Osmanskej ríši*“ (Krejčí, 2002, s. 353).

Podľa ústavy z roku 1982 boli politické strany založené na náboženskej, etnickej či triednej báze zakázané (Krejčí, 2002). Politické prejavy islamizmu či kurdskeho nacionalizmu sa tak ocitli mimo ústavného rámca. Podľa ústavy z roku 1924 sa všetci občania krajiny mali nazývať Turkami. Používanie slov ako Kurd, Laz, resp. miestnych názvov Kurdistan či Lazistan, bolo zakázané nariadením ministerstva výchovy z roku 1925 (Kreiser, 2010). Politika asimilácie voči kurdskej menšine a prísne oddelenie štátu a náboženstva evokujú podobnosti s francúzskym modelom. V Turecku prebehla asimilačná kampaň „*Občan, hovor po turecky*“ s cieľom dosiahnuť výlučné používanie tureckého jazyka na verejnosti.

Prvé pokusy o zapojenie sa Turecka do európskej integrácie možno datovať do roku 1959. V roku 1987 Turecko oficiálne podalo žiadosť o vstup do Európskeho hospodárskeho spoločenstva, predchodcu Európskej únie. V roku 2005 sa začali rokovania o vstupe Turecka do Európskej únie. Keď v roku 2002 strana Spravodlivosti a pokroku **R. T. Erdoğana** vyhrala voľby, viezla sa na vlne pro-európskych nálad, kedy práve vstup krajiny do Európskej únie dominoval politickému diskurzu a vyše 70% obyvateľov členstvo v Únii podporovalo. (Fanack, 2017).

Tento proces sprevádzalo uznanie menšinových práv a zákaz trestu smrti. Proces prístup do Európskej únie však stroskotal na vzťahoch s Gréckom a Cyperskou republikou (Fanack, 2017). Jednou z požiadaviek bolo aj podriadenie vojenskej moci civilnej kontrole. V rámci tureckého politického systému to však bolo naopak, a práve armáda bola tradične považovaná za strážcu Atatürkovho odkazu (Parigi,2016)

Zásadný odklon od proeurópskej orientácie prišiel v roku 2013, kedy potlačil protivládne protesty v Istanbule, začo vyslúžil kritiku od viacerých európskych predstaviteľov. R. T. Erdoğan začal napádať Európsku úniu za vodenie za nos a prázdne sľuby, a obviňoval Európanov z islamofóbie. Je potrebné poznamenať, že na perspektíve tureckého členstva

¹¹⁰ Kalif bol najvyššou náboženskou autoritou moslimov. Táto funkcia bola spätá s osmanskou dynastiou od ich dobytia Egypta (pozn.-aut.).

¹¹¹ Armáda zasiahla do politického života Turecka v rokoch 1960,1971 a 1980 (Krejčí, 2002)

neexistoval všeobecný konsenzus (Fanack, 2017). Turecko z hľadiska veľkosti obyvateľstva by predstavovalo protiváhu nemecko-francúzskemu jadru únie. Zároveň by veľké regionálne rozdiely vo vnútri Turecka, predovšetkým jeho juhovýchodné oblasti obývané kurdskou menšinou, predstavovali veľkú výzvu pre európsku kohéznú politiku.

Nevydarený pokus o puč z roku 2016, po ktorom nasledovala veľká vlna prepúšťania a zatýkania predstavoval definitívne pochovanie nádeje na turecké členstvo v Únii, keďže sa to stretlo s výraznou kritikou od európskych predstaviteľov, hovoriac o prechode k autoritárskemu režimu a obmedzovaní slobody tlače (Fanack, 2017).

Z hľadiska zaradenia Turecka do západnej civilizácie sa ukázalo, že kooptácia Turecka do kruhu západnej civilizácie neprebehla. Turecko ako krajina ostalo stáť pred bránami Európskej únie ako kandidátska krajina.

3 Turecko a jeho návrat k islamským koreňom

Súčasná politika Turecka však nabrala opačný kurz. Turci si uvedomili, že nebudú kooptovaní medzi západné krajiny. Preto namiesto toho sa zamerali na posilnenie svojej pozície vo vzťahu k moslimskému a turkickému svetu.

Na význam panturkizmu poukazuje **Zbigniew Brzezinski** vo svojej *Velkej šachovnici*, keď hovorí o tureckom prenikaní do Strednej Ázie, ktorú označuje pod pojmom Eurázijsky Balkán (Brzezinski, 1999). Za tureckou podporou Azerbajdžanu počas vojny o Náhorný Karabach možno práve vidieť panturkizmus ovplyvňujúci tureckú politiku.

V inštitucionálnej podobe sa panturkizmus prejavil do zriadenia vojenskej zložky TAKM, ktorá je vnímaná a turecká verzia NATO združujúca Turecko, Azerbajdžan, Kirgizsko (Sahar, 2020).

„Z krajiny, ktorá sa kedysi usilovala o členstvo v Európskej únii, sa Turecko pod **Erdoğanovou** vládou diametrálne odvrátilo v zahraničnej politike od cieľov európskej integrácie smerom k tradičným islamským a nacionalistickým hodnotám“ (Grigoryan, 2020). Kým na začiatku nového tisícročia vláda bola nábožensky liberálna, nová politika smeruje k posilneniu vplyvu islamskej morálky¹¹² na turecké zákonodarstvo, napríklad vo forme zvýšenia daní z alkoholu a cigariet. (Fanack, 2018). Erdoğan a jeho strana sa však neoznačujú za politických islamistov, ale za konzervatívnych demokratov (Tastan, 2012).

Islamský vektor v zahraničnej politike Turecka sa ukazuje predovšetkým v tureckej podpore Moslimského bratstva, predovšetkým v Egypte. V Sýrii Turecko podporovalo niekoľko islamistických zoskupení, z ktorých niektoré ovládajú časti provincií Idlíb a Aleppo dodnes. Turecko bolo takisto hlasným zástancom Palestíny, udržiavajúc väzby s predstaviteľmi Hamasu (Fanack, 2018). V tomto kontexte možno symbolicky tiež vnímať premenu Chrámu Božej Múdrosti a Chrámu Svätého Spasiteľa v Chóre, dve významné pravoslávne katedrály, ktoré dovtedy mali kompromisný štatút múzea, na mešity (Fanack, 2018).

Ďalším ideovým smerom, ktorý ovplyvňuje tureckú zahraničnú politiku je neo-otomanizmus. Stručne možno neo-otomanizmus označiť ako myšlienkový návrat k Osmanskej ríši a v rámci zahraničnej politiky dôraz na krajiny boli v minulosti jej súčasťou. „Pod vedením

¹¹² Medzi rokmi 2000 a 2018 sa v Turecku postavilo vyše 17 000 mešít, a nová mešita s najvyšším minaretom na svete dominuje siluete Istanbulu. V roku 2017 došlo ku zmenám školských syláb a dôraz na republikánstvo a Ataturka bol vystriedaný dôrazom na Korán a Osmanskú ríšu (Fanack, 2018)

Recepta Tayyip Erdoğan sa Turecko vracia späť k svojim koreňom a časom slávy prijatím Neo-otomanizmu a Panislamizmu ako svojej politickej ideológie“ (Sahar, 2020). Turecko pod vedením **R. T. Erdoğan**a otvára otázku revíziu Lausanneskej zmluvy. Turecké nároky podľa predstavy *Mışak-e-Milli* zahŕňajú tiež severné časti Sýrie a Iraku (Sahar,2020). Tureckú intervenciu v severnej Sýrie možno vnímať aj tomto kontexte.

Zásadný rozdiel medzi panturkizmom a neo-otomanizmom spočíva v tom, že kým panturkizmus bol sekulárne a prozápadne naladený, neo-otomanizmus je orientovaný islamisticky, autoritatívne a protizápadne. Zásadný ideový obrat si všimli predovšetkým ruskí komentátori, kým mnohým západným pozorovateľom táto zmena unikla. (Goble, 2020).

Záver

Osmanská ríša predstavovala imperiálny mnohonáboženský štát, ktorého územný rozsah sa do veľkej miery prekrýval s územím Byzantskej ríše. Osmanskí Turci náležali ku kultúrno-civilizačnému okruhu, ktorý ich spájal s Perziou, dnešným Uzbekistanom a Mughalskou ríšou v Indii. Radikálny rozchod s tradíciou nastal po prvej svetovej vojne. Z multikultúrnej ríše došlo ku transformácii na národný štát, definovaný jazykovo. Túto zmenu sprevádzal presun hlavného mesta z multikultúrneho Istanbulu do Ankary v strede etnicky tureckého územia. Turecko sa pokúsilo redefinovať svoje miesto ako západný štát prijatím latinskej abecedy a západného spôsobu odievania.

Turecký pokus o nadobudnutie členstva v Európskej únii sa ukazuje ako neúspešný. Ukázalo sa, že v samotnej Európskej únii nejestvuje konsenzus a keď Turecko zistilo že členstvo v Európskej únii je v nedohľadne, zameralo sa na budovanie si vlastnej sféry vplyvu. Z ideového hľadiska možno hovoriť o troch ideológiách formujúcich tureckú zahraničnú politiku, a to panturkizme, islamizme a neo-otomanizme. Panturkizmus bol orientovaný sekulárne a smerom do Strednej Ázie. Neo-otomanizmus je v súčasnosti rozhodujúcim faktorom, a orientuje sa predovšetkým na juh do oblastí bývalej Osmanskej ríše, a hrdo sa hlási k odkazu islamu a Osmanskej ríše. V Turecku teda možno pozorovať návrat k svojej civilizačno-historickej identite

Zoznam bibliografických odkazov

ANGELOV, Dimiter, BATSAKI Yota, BAZZAZ, Sahar: *Introduction: Imperial Geographies in Byzantine and Ottoman Space*, Center for Hellenic Studies, Harvard University. Rok neznámy. Cit. 02-11-2020. Dostupné na internete: <<https://chs.harvard.edu/CHS/article/display/5701.introduction-imperial-geographies-in-byzantine-and-ottoman-space>>

AXWORTHY, Michael, 2007 *Dějiny Íránu*, český preklad : Kříhová Zuzana, Marek Ján, Nakladatelství Lidové noviny, ISBN: 978-80-7106-994-2

BRZEZINSKI, Zbigniew. 1999 *Velká šachovnice*. Preklad Zina Freundová, Anna Grušová. 1.vyd. Praha : Mladá fronta, 1999. 228 s. ISBN 80-204-0764-2.

Fanack, 2017. *The End of Turkey's Long Dance With Europe*, 2017, Fanack, Cit. 23-11-2020. Dostupné na internete: <<https://fanack.com/turkey/history-past-to-present/turkey-europe/>>

- Fanack, 2018. *With Islamization, Erdoğan is Reshaping Atatürks Turkey*, 2018, Fanack, Cit. 23.11. 2020. Dostupné na internete: < <https://fanack.com/turkey/history-past-to-present/islamization-of-turkey/>>
- GOBLE, Paul, 2020 *Neo-Ottomanism Edging Out Pan-Turkism in Central Asia*. Jamestown Foundation, Cit. 23-11-2020, Dostupné na internete: < <https://jamestown.org/program/neo-ottomanism-edging-out-pan-turkism-in-central-asia/>>
- GRIGORYAN, Suren, 2020 *Erdoğanov efekt v Náhornom Karabachu*, SME Cit. 13-11-2020 Dostupné na internete <<https://komentare.sme.sk/c/22510052/Erdoğanov-efekt-v-nahornom-karabachu.html> >
- HUNTINGTON, Samuel Phillipson. *Střet civilizací : boj kultur a proměna světového řádu*. [Z angl. orig. prel. Ladislav Nagy]. 1. vyd. Praha : Rybka Publishers, 2001. 447 s. ISBN 80-86182-49-5.
- KREJČÍ, Jaroslav, 2002 *Postižitelné proudy dějin* Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. ISBN 80-86429-09-1.
- KREISER, Klaus - NEUMANN, Christoph K. *Dějiny Turecka*. [z německého originálu ... přeložil Petr Kučera]. 1. vyd. Praha : NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2010. 329 s. Dějiny států. ISBN 978-80-7422-012-8
- LEWIS, Bernard 1995 *Dějiny Blízkeho Východu* , 1995. Preložili: Milena Pellarová a Zuzana Rousová. Nakladatelství Lidové Noviny. ISBN: 80-7106-191-3.
- PARIGI, Giovanni, 2016 *How Erdoğan Weakened the Military*, Oasis Center Cit. 25-11-2020. Dostupné na internete: <<https://www.oasiscenter.eu/en/how-Erdoğan-weakened-military>>
- ROBERTS, John M., 1999 *Na rozcestí tradic* [Z angl. orig. prel. Markéta Hanelová]. Praha: Knižní klub a Balios, 192 s., 1999 ISBN 80-7176-993-2
- SAHAR, Soyla, 2020 *Turkey's Neo-Ottomanism Knocking on the Door*, Modern Diplomacy, Cit. 25-11-2020. Dostupné na internete: <<https://modern diplomacy.eu/2020/09/02/turkeys-neo-ottomanism-is-knocking-on-the-door/>>
- SORBY, Karol R., 2013 *Arabský Východ (1918-1945)*, Bratislava: Slovak Academic Press, 468 s., ISBN: 978-80-89607-15-0
- TAŞTAN, Osman, 2012 *The Ottoman Roots of Turkish Secularity*, Oasis Center, Cit. 25-11-2020 Dostupné na internete: <<https://www.oasiscenter.eu/en/the-ottoman-roots-of-turkish-secularity>>
- TOYNBEE, Arnold, *A Study of History, Volume I*, Oxford University Press, 7th Impression, 1956, 485 s..
- TOYNBEE, Arnold, *A Study of History, Volume II*, Oxford University Press, 1934 462

MÔŽEME OČAKÁVAŤ ĎALŠIE REFERENDUM O NEZÁVISLOSTI ŠKÓTSKA?

CAN WE EXPECT ANOTHER REFERENDUM ON SCOTTISH INDEPENDENCE?

Tomáš Žipaj

ABSTRAKT

Primárnym cieľom príspevku je načrtnutie možnosti konania druhého referenda o nezávislosti Škótska ako jednej zo súčastí Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska. Počas posledných 40 rokov došlo k dramatickej zmene postavenia Škótska v rámci Spojeného kráľovstva, čo spôsobili procesy devolúcie, ako aj referendum o nezávislosti z roku 2014. Vychádzajúc z uvedeného, príspevok chronologicky dokumentuje už uskutočnené referendá v rozmedzí rokov 1979 až 2014, ktoré sa týkali otázky devolúcie, ako aj úplnej nezávislosti Škótska. V druhej časti príspevok popisuje a prechádza k analýze súčasného stavu problematiky, od hlasovania o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie, až po aktuálny stav a nálady v škótskej spoločnosti. Na základe analýzy aktuálneho stavu, postojov a preferencií škótskej spoločnosti sa pokúsime poskytnúť odpoveď na otázku, či môžeme v blízkej budúcnosti očakávať ďalšie referendum o nezávislosti Škótska.

KLúčové slová: Škótsko, nezávislosť, referendum

Úvod

Otázka škótskej nezávislosti je zaujímavým predmetom skúmania, keďže Škótsko je už viac ako tristo rokov súčasťou Veľkej Británie, neskôr Spojeného kráľovstva. Pokusy o osamostatnenie sú aktuálnou témou, ktorá rezonuje nielen v škótskej spoločnosti, ale aj naprieč celým Spojeným kráľovstvom. Škóti sa odvolávajú na svoju históriu, ktorú považujú vo svojom boji za nezávislosť za ten najdôležitejší prvok. Ani po vstupe do zväzku s Anglickom a následnom vzniku Veľkej Británie sa Škóti nikdy neprestali považovať za samostatný národ, ktorý považujú za nositeľa svojej moci, zároveň sa práve národné cítenie stalo základom v rámci boja o potvrdenie legitimacy a nezávislosti. Škótsko fungovalo takmer 900 rokov ako samostatný štát, no v roku 1707, kedy došlo k vytvoreniu politickej únie s Anglickom, sa Škótsko stalo súčasťou viacnárrodného štátneho celku. V rámci tohto celku prišlo Škótsko o možnosť vplyvať na politické rozhodovanie v štáte, keďže to sa uskutočňovalo z mocenského centra nachádzajúceho sa v Londýne.

Zlom v tejto oblasti nastal v druhej polovici 20. storočia, kedy začali vznikať rôzne kampane a hnutia bojujúce za zlepšenie postavenia Škótska. Tieto aktivity, ako aj prvé úspechy Škótskej národnej strany vyústili k prvým referendám, ktorých výsledkom boli procesy devolúcie. Devolučné procesy a zisk vyššieho stupňa autonómie, k čomu prispeli delegované orgány, však niektorým Škótom nepostačuje. V poslednom desaťročí vyplávala na povrch otázka o zriadení nezávislého štátu, pričom prvé referendum o tejto otázke úspech neprinieslo,

no aktuálna situácia naznačuje to, že potenciálne ďalšie referendum, by mohlo priniesť pre zástancov samostatného štátu vytúžený výsledok.

1 Doterajšie referendá týkajúce sa procesu devolúcie a nezávislosti Škótska

Prvýkrát sa reálne začalo diskutovať o témach škótskej autonómie v roku 1945, kedy bol zvolený prvý poslanec zo Škótskej národnej strany do centrálného parlamentu v Londýne, čo prinieslo Škótom nádej na zlepšenie ich situácie v rámci Spojeného kráľovstva. Národno-politický cieľ s vidinou nezávislého Škótska sa v tomto období naďalej stupňoval a naberal reálne črty. V roku 1974 nastal ďalší zásadný zlom, keďže bolo zvolených do centrálného parlamentu až 11 poslancov, ktorí zastupovali Škótsku národnú stranu. Na základe výsledku týchto volieb sa začala oveľa väčšia angažovanosť všetkých popredných predstaviteľov strany, v rámci čoho sa aktívne začali presadzovať otázky ohľadom autonómnych požiadaviek škótskeho ľudu. Predstavitelia strany začali kampaňou zameranou na šírenie extrémnej anglofóbie a snahou o čo najväčšie zrovnoprávnenie postavenia Škótska, predovšetkým s postavením Anglicka. (Bartram, 2004)

Po tom, čo sa začala v roku 1974 spomínaná aktívna kampaň, priniesol rok 1979 prvé veľké referendum, ktoré malo za úlohu zistiť stav v škótskej spoločnosti ohľadom otázky novej nezávislosti Škótska. Základným cieľom referenda bolo zistiť, či občania podporujú alebo odmietajú devolúciu¹¹³. Referendum malo preskúmať možnosti devolúcie nielen pre Škótsko, ale aj pre Wales. Na základe týchto skutočností bol vydaný dokument "*Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales*", v ktorom sa prvýkrát objavil návrh na vytvorenie samostatných parlamentov. Referendum sa konalo v marci tohto roku, kedy obyvatelia Škótska mohli vyjadriť svoj postoj k možnosti zisku vyššej úrovne autonómie pre ich región. Podmienkou platnosti referenda bol súhlas minimálne 40% oprávnených voličov, pričom sa minimálne polovica oprávnených voličov musela daného referenda zúčastniť. Prvá podmienka úspešnosti referenda bola dosiahnutá, pretože 51% zúčastnených sa vyslovilo za devolúciu. Problémom však bolo, že referenda sa zúčastnilo len 33% oprávnených voličov, čím bolo vyhlásené za neplatné. Referendum, ktoré malo byť zjednocovacím prvkom škótskeho národa ukázalo značnú nejednotnosť názorov, ukázali sa aj rozličné predstavy o predstavách možných smerovania Škótska ako súčasť Spojeného kráľovstva. (Jones, 2009)

Po neúspešnom referende začali najvyšší škótski predstavitelia opäť presadzovať devolúciu ako najreálnejšiu formu autonómie. V danom čase, bola na tento účel vytvorená "*Kampaň za Škótske zhromaždenie*". V roku 1989 sa podarilo uskutočniť Škótsku národnú konvenciu, ktorej sa zúčastnilo množstvo politických a cirkevných zástupcov, ktorí diskutovali o ďalších možnostiach ohľadom devolučných procesov. Účastníci konvencie si za hlavné ciele vytýčili zjednotenie názorov a jednotu politiky v oblasti devolúcie v rámci škótskej spoločnosti. Niektorí účastníci konvencie však presadzovali, aby sa do popredia dostávala aj otázka úplnej nezávislosti Škótska. Táto skupina účastníkov sa obávala, že po úspešnej devolúcii zavládne v spoločnosti uspokojenie a nik už nebude ďalej pokračovať v boji za úplnú nezávislosť. (Wormaldová, 2007)

¹¹³ Delegovanie (presun) právomocí ústredných orgánov na podriadené regionálne orgány a inštitúcie

Zásadný medzník v rámci otázky škótskej autonómie priniesol rok 1997, kedy sa konalo referendum o škótskom preradení, na základe ktorého vznikol Škótsky parlament, rovnako aj vláda. Referendum z roku 1997 bolo odsúhlasené vtedajším britským premiérom **Tonym Blairom**. Referendum nadviazalo na predchádzajúci pokus z roku 1979, ktorý sa rovnako týkal problematiky decentralizácie moci. Toto referendum sa do histórie zapísalo ako jediný veľký plebiscit, kde boli voličom položené dve otázky naraz. Prvá otázka sa pýtala na to, či je podpora zriadiť Škótsky parlament, ktorý by mal presne vymedzené delegované právomoci. Druhá otázka sa pýtala na to, či má mať tento parlament právomoci v oblasti daňovej politiky, ktorá zvykne byť dosť citlivou. Účasť v referende bola len niečo viac ako 60%, čo bolo pre škótske politické špičky negatívnym prekvapením, keďže ráтали až s možnou účasťou 80%. V otázke vytvorenia nezávislého parlamentu bolo za jeho vytvorenie viac ako 74% zúčastnených. Za to, aby mal parlament aj právomoci v daňovej oblasti sa vyslovilo len 63% zúčastnených voličov. (BBC, 1997)

Keďže referendum bolo úspešné v oboch bodoch, nič už nebránilo vzniku delegovaného parlamentu, ktorý mal právomoci aj v oblasti daňovej politiky. Zaujímavá bola zmena postoja škótskej spoločnosti, ktorá nastala 20 rokov od konania podobného referenda. (BBC, 1997) Na konci roka 1997 Škóti predstavili listinu s názvom "*Scotland Bill*", ktorej udelila súhlas samotná kráľovná **Alžbeta II**. Následne v roku 1998 bol vydaný "*Zákon o Škótsku*", ktorý povoľoval vytvorenie delegovaného parlamentu a škótskej vlády, rovnako v ňom boli vymedzené aj kompetencie týchto orgánov. Tento krok znamenal výrazný posun v otázke autonómie, keďže Škóti dostali právo vytvoriť si orgány s vysokým stupňom autonómie, ktoré si mohli sami zvoliť v slobodných voľbách. V roku 1999 bol zriadený delegovaný parlament, uskutočnili sa prvé parlamentné voľby, na základe ktorých bola zostavená vláda. (Wormaldová, 2007)

Posledným doterajším veľkým medzníkom ohľadom nezávislosti Škótska bol rok 2014, kedy sa ukázala stála aktuálnosť problematiky týkajúcej sa škótskej nezávislosti. V tomto období mala v Škótskom parlamente väčšinu Škótska národná strana, ktorá navrhla konanie referenda o nezávislosti Škótska. Hlavné príčiny konania tohto referenda súviseli s ekonomickou životaschopnosťou Škótska, sektorom obrany a členstvom v jednotlivých medzinárodných organizáciách. Škóti v tomto období vyrukovali aj s požiadavkou vlastnej menovej politiky, nezávislej od politiky ostatných častí monarchie. Škótom sa rovnako nepozdával plán budovania britských nukleárných zbraní, od ktorého sa od začiatku dištancovali. (Mullen, 2014)

Referendum z roku 2014 bolo garantované Edinburghskou dohodou medzi škótskou vládou a vládou Spojeného kráľovstva, podpísanou v roku 2012. Otázka bola postavená jednoznačne: "*Má byť Škótsko nezávislou krajinou?*" Politickí predstavitelia dúfali v prebudenie občianskeho národného cítenia a predovšetkým túžby po vlastnej nezávislej krajine. Očakávali, že 17 rokov po poslednom referende môže tento krok dopadnúť úspešne a Škótsko sa stane nezávislým štátom. Kampaň pred konaním referenda sa niesla vo veľmi búrlivom duchu, kedy proti sebe stáli dva hlavné tábory. Prvý tábor s názvom "*Yes Scotland*" presadzoval úplnú nezávislosť Škótska s cieľom vytvorenia samostatného štátu. Druhý tábor kampane s názvom "*Better together*" presadzoval zachovanie únie na základe doterajšieho modelu fungovania. (Cairney, 2015)

Referendum o nezávislosti z roku 2014 bolo oproti predchádzajúcim referendám veľmi špecifické. Vekový cenzus bol znížený na 16 rokov, čo podliehalo kritike prevažne z opozičných kruhov. Rovnako sa hlasovania mohli zúčastniť všetci občania krajín Commonwealthu žijúci na škótskom území. Účasť v referende dosiahla rekordných 84,5%, no za nezávislosť Škótska sa vyslovilo iba 44,7% zúčastnených. Referendum ukázalo existenciu národnej hrdosti, aj to že Škóti nezabúdajú na svoju minulosť a pretrvávajú záujem o otázku nezávislosti, no nemožno sa odvolávať na vytvorenie úplne nezávislého štátu. Ukázalo sa aj to, že množstvo obyvateľov považuje status quo za jedinu možnosť väčšej prosperity pre Škótsko. (Chikhoun, 2015)

Hoci sa referendum o nezávislosti z roku 2014 skončilo neúspechom pre tých, čo požadovali úplnú nezávislosť, Londýn nemohol ignorovať hlas takmer 45% škótskych voličov, ktorí preferovali túto možnosť. Po referende bola zriadená špeciálna komisia, ktorá mala za úlohu viesť dialóg medzi anglickou a škótskou stranou. Z dialógu vzišlo vyhotovenie návrhu zákona o novom usporiadaní Škótska, kedy bol vekový cenzus vo všetkých škótskych voľbách znížený na 16 rokov. Významnejšie však bolo dosiahnutie väčšej finančnej nezávislosti od ústrednej britskej vlády. Škótsky rozpočet začal tvoriť viac ako polovicu príjmov Škótska, rovnako si Škótsky parlament sám určoval daňové sadzby fyzických osôb a mal aj voľnú ruku v oblasti tvorby sociálnych dávok. Z tohto môžeme usúdiť, že opäť došlo k významnému prehĺbeniu devolučných procesov, hoci referendum o úplnej nezávislosti úspešné nebolo. (Holpová, 2014)

V tomto období však väčšina škótskych predstaviteľov nehovorila už o plne nezávislom Škótsku, do popredia sa dostával plán úplnej politickej autonómie Škótska, ako formy interného sebaurčenia. Reálny proces interného sebaurčenia sa začal už *"Zákonom o Škótsku"* z roku 1998. Všetky doterajšie referendá a procesy devolúcie sa vždy konali so súhlasom centrálnej vlády, Škóti si ani jedno referendum nezorganizovali bez povolenia. Tieto nálady vydržali v spoločnosti až pokým nedošlo k sporu po tom, ako sa uskutočnilo hlasovanie o odchode alebo prípadnom zotrvaní Spojeného kráľovstva ako členského štátu Európskej únie. (Hassan, 2017)

2 Situácia od hlasovania o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie až po súčasnosť

Aktuálne zloženie Škótskeho parlamentu vzišlo z volieb v máji 2016, ktoré sa konali mesiac pred veľkým hlasovaním o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Išlo v poradí o piate parlamentné voľby od existencie samostatného parlamentu Škótska. Tieto voľby so sebou priniesli dve prvenstvá. Prvýkrát mohli ísť k voľbám už 16-roční, čo podliehalo veľkej kritike odborných kruhov a niektorých politických strán. Taktiež prvýkrát od vzniku delegovaného parlamentu boli tri najsilnejšie škótske strany vedené ženskými predstaviteľkami. Účasť v týchto voľbách bola miernym sklamaním, keďže sa zúčastnilo iba 55,3% oprávnených voličov. Vo voľbách jasne zvíťazila Škótska národná strana, keď ziskom 63 kresiel potvrdila svoju dominanciu z posledných rokov. Druhá skončila Škótska konzervatívna strana, tretie miesto obsadila Škótska strana labouristov. Škótska národná strana sa teší veľkej obľube pod vedením líderky **Nicolý Sturgeon**, pretože otvára témy väčšej autonómie a prípadného úplného osamostatnenia Škótska, čo jej posledné roky značne dvíha popularitu. (BBC, 2016)

Zásadný zlom nastal v otázke škótskej nezávislosti v júni 2016, kedy sa konalo referendum o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Ako je známe, Spojené kráľovstvo ako celok vystúpenie odhlasovalo, problémom však bolo, že 62% škótskych voličov hlasovalo za zotrvanie. Tento výsledok len dokumentoval pranie Škótov ostať v priestore Európskej únie, keďže ju vnímajú ako garanciu prosperity a stability, na čo nadviazal tvrdý dialóg medzi škótskou a britskou premiérkou o problematike členstva v medzinárodných organizáciách. Hlavným argumentom sa stal hlas škótskeho ľudu žiadajúci rovnoprávnosť v otázkach týkajúcich sa členstva v medzinárodných organizáciách. Škótska premiérka **Nicola Sturgeon** vypustila do sveta myšlienku o tom, že práve týmto výsledkom hlasovania v rámci Škótska nastal najlepší čas opäť otvoriť tému škótskej samostatnosti, preto opäť otvorila otázku o konaní ďalšieho referenda o škótskej nezávislosti. Londýn tieto kroky rázne odmietol, obával sa o stabilitu celej monarchie, ktorú hlasovanie o vystúpení z EÚ značne naštrbilo, keďže výsledky hlasovania ukázali v tejto otázke výrazné rozdiely medzi jednotlivými jej súčasťami. (BBC, 2016)

Počas toho, ako bolo Spojené kráľovstvo v procese vystúpenia z Európskej únie, počas toho ako došlo k aktivácii článku 50 Lisabonskej zmluvy, sa Škótsko snažilo proti brexitu¹¹⁴ bojovať súdnou cestou, no súdy požiadavke Škótska nevyhoveli. Z tohto dôvodu sa o konaní ďalšieho referenda o nezávislosti uvažovalo až po úplnom vystúpení Spojeného kráľovstva. Škótska premiérka chcela počkať aké podmienky vyjedná Spojené kráľovstvo s Európskou úniou, aký budú mať dopad na samotný priestor Škótska. (BBC, 2018)

Brexit možno považovať za podklad pre obnovenie výzvy pre škótsku spoločnosť, aby sa Škóti pokúsili odtrhnúť od vplyvu Británie a znovu sa usilovali o pripojenie k EÚ. **Stephen Gethins**, bývalý hovorca pre zahraničné veci za Škótsku národnú stranu uviedol vo svojom vyhlásení: *"Brexit zmenil úplne všetko, zmenila sa celá debata o nezávislosti."* Zmenilo sa aj to, ako je Škótsko vnímané ostatnými štátmi. Na povrch sa dostali rozdiely medzi unilateralistickým pohľadom Londýna a multilateralizmom, ktorý sa tiahne naprieč politickými stranami v Škótsku. (Lesak, 2020)

V tomto zložitom období pri prípadnom zisku nezávislosti panovali obavy o smerovaní Škótska v rámci medzinárodných spoločenskí, keďže by iba ťažko bolo takým silným aktérom na medzinárodnom poli, akým je Spojené kráľovstvo. Obava panovala aj z efektívnej vlády nad škótskym územím. Nevedno ako a za aký časový interval by sa momentálne delegované orgány (vláda, parlament) transformovali na orgány s plnou pôsobnosťou, nebolo jasné, či by boli schopné vykonávať plnú správu nad škótskym teritóriom a jeho obyvateľstvom. (Hassan, 2017)

V súčasnej vízii Škótskej národnej strany, by nezávislé Škótsko bolo stabilným členom EÚ a NATO, malo by záujem pôsobiť najmä v oblasti arktickej a severoatlantickej bezpečnosti. Problematické však môže byť to, že ak by vzniklo nezávislé Škótsko, automaticky by stratilo členstvo v týchto medzinárodných organizáciách a muselo by absolvovať všetky prístupové procedúry. Poprední predstavitelia Škótskej národnej strany porovnávajú svoj plánovaný budúci suverénny nezávislý štát s Írskom a pobaltskými národmi, ako im najbližšími možnými spojencami. Predstavitelia Škótska bojujúci za nezávislosť sa snažia ubezpečiť Európsku úniu a západné krajiny, že nezávislé Škótsko bude, ako povedala európska bezpečnostná analytička

¹¹⁴Proces vystúpenia Spojeného kráľovstva z Európskej únie

Kirsty Hughesová: *"jedným z dobrých globálnych cieľov."* Líderka strany a premiérka Škótska **Nicola Sturgeon** poukazuje na schopnosť a možnosti Škótska konštruktívne spolupracovať s partnermi po celom svete vo viacerých oblastiach. (Lesak, 2020)

Nálady v škótskej spoločnosti ohľadom otázky nezávislosti sú po hlasovaní o Brexite skúmané pravidelnými prieskumami realizovanými zväčša dvakrát do mesiaca. V čase ihneď po konaní hlasovania o vystúpení z Európskej únie bolo za nezávislý štát zhruba 48% škótskych respondentov. Po nástupe **Theresy May** do premiérskeho úradu bola takmer v každom prieskume viac ako polovica opýtaných za zotrvanie v únii. Nič na tom nezmenila ani snaha škótskej premiérky **Sturgeon** v marci 2017, kedy oznámila, že požiada o schválenie uznesenia sekcie 30, čo by umožnilo konanie ďalšieho referenda o nezávislosti. V tomto období bolo za vznik samostatného Škótska iba 35-42% respondentov, čo nedávalo dobrý základ na konanie referenda v tejto dobe. V júni 2017, kedy sa konali voľby do centrálného parlamentu v Londýne stratila Škótska národná strana 21 poslaneckých mandátov, hoci sa umiestnila na 3. mieste. Aj po týchto voľbách pokračoval rovnaký trend, keďže ani v jednom z prieskumov realizovaných od spomínaných volieb, až do januára 2019 nebola väčšina respondentov za nezávislé Škótsko. Následne po rezignácii **Theresy May** a nástupe **Borisa Johnsona** sa v roku 2019 konali predčasné celoštátne voľby, v ktorých si Škótska národná strana polepšila v parlamente o 13 kresiel, čo je dalo lepšiu pozíciu hájiť záujmy Škótska na centrálnej úrovni. Zlom v tejto oblasti nastal v januári 2020, kedy Spojené kráľovstvo oficiálne opustilo Európsku úniu a naplno sa začala kampaň s jediným cieľom, a to dosiahnuť nezávislý škótsky štát. V prieskumoch vykonaných v roku 2020 sa situácia otočila a za nezávislé Škótsko by hlasovalo 47-52% opýtaných, rovnako sa znížil aj počet nerozhodnutých respondentov. (Opinion polling on Scottish independence)

Škótska vláda prijala primárne právne predpisy, ktoré umožnia uskutočnenie referenda o nezávislosti, ihneď ako budú mať na to potrebné oprávnenia. V máji 2019 škótska vláda predstavila návrh zákona o referende, ktorý stanovil pravidlá pre uskutočnenie referendového hlasovania. Tieto pravidlá boli prijaté vo forme zákona v januári 2020 Škótskym parlamentom. Škótska vláda ešte pred prijatím uvedeného zákona uviedla svoju ambíciu uskutočniť druhé hlasovanie o nezávislosti v roku 2020. V marci 2020 však boli prípravné práce na referende pozastavené z dôvodu krízy spôsobenej pandémiou nového typu koronavírusu. Pre usporiadanie referenda na jasnom právnom základe však bude potrebný súhlas vlády Spojeného kráľovstva. (Paun – Sargeant, 2020)

Odzrkadlením názorov a postojov škótskej spoločnosti ohľadom samostatného štátu budú voľby do Škótskeho parlamentu naplánované na máj budúceho roka. Voliči sa budú s najväčšou pravdepodobnosťou rozhodovať aj na základe toho, ako sa jednotlivé strany stavajú k otázke nezávislosti Škótska. Pokiaľ by Škótska národná strana získala nadpolovičnú väčšinu mandátov v parlamente, zrejme by všetko smerovalo ku konaniu druhého referenda o nezávislosti krajiny. V období po odhlasovaní vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ si v prieskumoch vždy držala Škótska národná strana dominantné postavenie, no hlas by jej odovzdalo iba 38-45% respondentov, čo by jej nezabezpečilo dostatočnú parlamentnú väčšinu. Preferencie začali strane rásť už po spomínaných celoštátnych voľbách v roku 2019, po tom ako sa premiérom stal **Boris Johnson** a po odchode Spojeného kráľovstva z EÚ, čo bolo potvrdené prieskumami realizovanými v roku 2020, kedy ani raz nemala Škótska národná strana preferencie na úrovni pod 50%. Najväčšej podpore sa strana tešila v auguste tohto roku,

kedy bol jej potenciálny volebný zisk až 57%, zatiaľ čo Konzervatívna strana, ako druhá najsilnejšia strana v Škótskom parlamente, ktorá je v otázke nezávislosti zdržanlivá, mala preferencie iba na úrovni 20%. (Scottish Parliament Polling)

Záver

Na otázku položenú v úvode príspevku, či môžeme očakávať konanie ďalšieho referenda o nezávislosti Škótska možno odpovedať kladne, keďže možné konanie referenda indikuje viacero faktorov. Prvým faktorom bolo hlasovanie o vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ, kedy si viac ako 60% Škóťov prišlo zotrvanie, takže tento svoj postoj môžu odzrkadliť v potenciálnom referende. Druhým faktorom môžu byť aktuálne nálady a postoje škótskej spoločnosti, keďže prvýkrát od realizácie prieskumov o otázke nezávislosti je konštantne za posledných 6 mesiacov väčšina respondentov za vytvorenie nezávislého Škótska. Tretím faktorom je aj aktuálna silná pozícia Škótskej národnej strany, ktorá má ako jeden z hlavných bodov svoj programu, práve boj za nezávislé Škótsko. Aktuálne prieskumy naznačujú, že by v budúročných voľbách mohla získať v parlamente potrebnú väčšinu, čím by sa organizácia referenda stala jednou z priorit škótskej vlády.

Či by bolo potenciálne referendum o nezávislosti úspešné, nemožno momentálne odhadnúť, keďže predchádzajúce referendá priniesli diametrálne diferencované výsledky. Prvé referendum v roku 1979 ukázalo, že v škótskej spoločnosti témy ohľadom decentralizácie a nezávislosti ešte nerezonovali tak silno ako dnes, pretože sa ho zúčastnilo iba 33% oprávnených voličov. Rok 1997 už ukázal vôľu zriadiť delegované inštitúcie, pri účasti až 60% oprávnených voličov, čo dokumentuje, že za necelých 20 rokov sa zvýšil záujem o túto problematiku takmer dvojnásobne. Rok 2014 už bol len vyústením snáh o vytvorenie samostatného štátu, kedy sa za samostatný štát Škótska vyslovilo takmer 45%, pri rekordnej účasti 84,5% oprávnených voličov. Z uvedeného jasne vyplýva rastúci záujem o otázku škótskej autonómie, no nie je úplne jasné v akej forme ju chce škótsky ľud dosiahnuť. V rámci spomínaných referend sa ukázalo, že Škóti majú záujem o zisk väčšej nezávislosti, no nie sú presvedčení o vytvorení samostatného štátu, rovnako sme však boli svedkami vyjadrenia škótskej špecifickej príslušnosti v rámci Spojeného kráľovstva.

Ak sa pozrieme na problematiku škótskej nezávislosti ako celku, zistíme, že je vo viacerých ohľadoch komplikovaná. Škóti predstavujú plnohodnotný národ, ktorému toto právo nemožno uprieť. Problémom je však fakt, že svojej suverenity sa vzdali dobrovoľne bez nátlaku Anglicka. Vstup do únie bol v roku 1707 zo strany Škótska úplne dobrovoľný, bez vonkajších vplyvov. Z týchto dôvodov nám pripadá logickejšie vnútorné sebaurčenie vo forme úplnej politickej autonómie, ako dosiahnutia jeho vrcholu. Avšak aj pri tejto forme sa naskytá otázka, či by škótske štátne orgány dokázali na seba prevziať všetky kompetencie, ktoré by z tohto vyplynuli.

Samostatný štát by v súčasnosti zrejme priniesol Škótom viac problémov ako výhod. Ako člen Spojeného kráľovstva má Škótsko garantované členstvo v mnohých medzinárodných organizáciách a je súčasťou silného a stabilného štátu s bohatou históriou. Po osamostatní by Škótsko automaticky stratilo členstvo v najvýznamnejších medzinárodných organizáciách, akými sú EÚ a NATO, muselo by absolvovať celý prístupový proces. Nikto si netrúfa odhadnúť za aký dlhý čas, by sa Škótsko opäť dokázalo stať členom týchto organizácií a etablovalo sa

ako plnohodnotný samostatný štát vo všetkých potrebných oblastiach. Otázne ostáva aj to, či by sa otázky týkajúce sa členstva v týchto medzinárodných organizáciách nemohli vyskytnúť aj priamo v spomínanom druhom referende o nezávislosti.

Zoznam bibliografických odkazov

BARTRAM, G. 2004. *British Flags and Emblems*. Glasgow: Tuckwell press, 2004. 128 s. ISBN 978-1-8623-2297-4

BBC. 2018. *Scottish politicians win bid for judicial review of Article 50*. [online] 2018. Dostupné na internete: <<http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-43472197>>

BBC. 1997. *Scottish referendum- the results*. [online] 1997. Dostupné na internete: <<http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml>>

BBC. 2016. *Scotland election result*. [online] 2016. Dostupné na internete: <<http://www.bbc.com/news/election/2016/scotland/results>>

BBC. 2016. *Brexit: Nicola Sturgeon says second Scottish independence vote 'highly likely'*. [online] 2016. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030>>

CAIRNEY, P. 2015. *The Scottish Independence referendum: What are the Implication of a No Vote?*. In Political Quarterly. Jún 2015, vol. 86. no. 2, s. 186-191. ISSN 0032-3179

HASSAN, G. 2017. *Catalonia And Scotland Are Very Different: The Complex Struggle For Selfdetermination*. [Online] 2017. Dostupné Na Internete:<[Http://Www.Gerryhassan.Com/ Blog/Catalonia-And-Scotland-Are-Very-Different-The-Complex-Struggle-For-Self-Determination/](http://www.gerryhassan.com/blog/Catalonia-And-Scotland-Are-Very-Different-The-Complex-Struggle-For-Self-Determination/)>

HOLOPOVÁ, A. 2014. *Skotové víťazi: Získajú právo určovať si daň z príjmu*. [online]. 2014. Dostupné na internete:<<http://www.reflex.cz/clanek/zpravy/60674/skotove-vitezi-ziskaji-pravo-urcovat-si-dan-z-prijmu.html>>

CHIKHOUN, L. 2015. *The Scottish Independence Referendum Result: A Question of independence*. In Liverpool Law Review. November 2015, vol.36. no. 3, s. 203-210. ISSN 0144-932X

JONES, C. 2009. *A Short History of Parliament*. Woodbridge: The Boydell Press, 2009. 386 s. ISBN 978-1843-8350-35

LESAK, D. 2020. *Brexit Might Break Britain. What Will Scotland Do?* [online] 2020. Dostupné na internete: <<https://foreignpolicy.com/2020/09/21/brexit-break-britain-scotland-independence/>>

Opinion polling on Scottish independence. [online]. Dostupné na internete: <https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_on_Scottish_independence>

PAUN, A. – SARGEANT, J. 2020. *A second referendum on Scottish independence*. [online] 2020. Dostupné na internete: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/second-referendum-scottish-independence>>

Scottish Parliament Polling. [online]. Dostupné na internete: <<http://www.electionpolling.co.uk/polls/scottish-parliament>>

WORMALDOVÁ, J. 2007. *Dějiny Skotska*. Praha: Nakladatelství lidové noviny. 2007. 346 s. ISBN 80-7106-875-4

AKTUÁLNY KONFLIKT O STRATEGICKÉ VODNÉ ZDROJE MEDZI EGYPTOM, ETIÓPIOU A SUDÁNOM CEZ OPTIKU METODOLÓGIE HOMERA-DIXONA

CURRENT CONFLICT ON STRATEGIC WATER RESOURCES BETWEEN EGYPT, ETHIOPIA AND SUDAN THROUGH METHODOLOGY OF HOMER-DIXON

Róbert Király¹¹⁵

ABSTRAKT

Príspevok sa zaoberá analýzou aktuálnej problematiky o ovládnutie strategického vodného zdroja v Afrike – rieky Níl. Súčasný diplomatický spor medzi Etiópiou, Egyptom a Sudánom je spôsobený výstavbou tzv. Veľkej etiópskej priehrady renesancie (GERD) na rieke Modrý Níl, ktorá podľa sudánskej a egyptskej diplomacie predstavuje vážne nebezpečenstvo pre budúce zásobovanie vodou v tomto africkom regióne. Priehrada GERD tak ukazuje nebezpečenstvo použitia tej stratégie vodného manažmentu, ktorá pri správe strategických povodí obchádza dialóg, toleranciu a spolupatričnosť s okolitými susedmi, ktorí sú na vodnom toku závislí. Tému analyzujeme aj prostredníctvom použitia metodológie Homera-Dixona, ktorá nám potvrdí alebo vyvráti pravdepodobnosť vypuknutia otvoreného vojenského konfliktu, s cieľom ovládnutia rieky Níl. V práci používame predovšetkým analytickú, deskriptívnu a deduktívnu metódu, pričom vychádzame z relevantných knižných zdrojov doplnených o aktuálne spravodajské a štatistické informácie. Cieľom príspevku je zanalyzovať súčasný stav a za použitia metodológie Homera-Dixona predikovať budúci scenár vývoja tejto problematiky.

Keľúčovú slová: Níl, konflikt, Afrika, Homer-Dixon, priehrada

Úvod

Problematika ochrany životného prostredia už dlhé roky nie je iba predmetom záujmu malého počtu environmentálnych organizácií či jednotlivcov. Hrozba globálnych dôsledkov klimatických zmien, znižovania biologickej rozmanitosti, znečisťovania všetkých zložiek ekosystému a v neposlednom rade trvalo neudržateľného spôsobu užívania prírodných zdrojov (vrátane pôdy a vody) sa stáva čoraz častejšie predmetom medzinárodných sporov. Ich presah však začína prekračovať hranice diplomacie a otvorene sa začína rozprávať o nových medzinárodných konfliktoch, ktoré budú spôsobené vyššie uvedenými faktormi – predovšetkým však bojom o posledné zvyšky prírodných zdrojov a nerastného bohatstva. Jedným z týchto neobnoviteľných zdrojov je aj voda.

¹¹⁵ Mgr. Róbert Király, Inštitút politológie, Filozofická fakulta, Prešovská univerzita, Ul. 17. novembra 1, 080 01 Prešov, Slovensko, email: kiralyr001@gmail.com

O tom, že nenahraditeľnosť vodných zdrojov je spätá s existenčnou hrozbou fauny, flóry a v neposlednom rade i človeka, dnes nie je žiadnych pochyb. Aj preto môžeme na globálnej politickej scéne sledovať súboje o ovládnutie strategických vodných zdrojov, ktoré víťaznej krajine poskytnú veľkú výhodu v podobe regionálneho lídra, ktorý bude môcť prostredníctvom „vodnej“ politiky ovládať okolitých susedov. Príkladov z praxe už máme niekoľko. Konflikt o vodu sa stal strategickým napr. v oblasti Blízkeho východu¹¹⁶ či v oblasti južnej Ázie¹¹⁷. Najviac postihnutým regiónom sveta v kontexte tejto problematiky je však Afrika. Práve tá trpí nedostatkom vody už celé desaťročia, ba až stáročia. Hrozba klimatických zmien a čoraz radikálnejšie zasahovanie ľudí do malého i veľkého hydrologického cyklu spôsobuje ešte menší úhrn zrážok, vysychanie podzemných i povrchových vodných zdrojov a tým spôsobené ešte väčšie sociálne vylúčenie už tak veľmi skúšaného obyvateľstva „čierneho“ kontinentu.

V našej práci sa preto zameriavame na analýzu aktuálneho konfliktu medzi Egyptom, Sudánom a Etiópiou, ktorý je spôsobený výstavbou etiópskej vodnej hrádze na strategickú rieke Modrý Níl. Tento diplomatický konflikt môže v konečnom dôsledku vyeskalovať až do otvorenej vojny, pričom jeho realizácia a priebeh sa bude priamo odvíjať od zhoršovania globálnych dôsledkov klimatických zmien a narušenia hydrologického cyklu vody. Prostredníctvom metodológie **Homera-Dixona** a relevantných zdrojov vykonáme analýzu tohto sporu a načrtneť možné budúce scenáre vývoja tejto nebezpečnej situácie.

1 Priehrada „Veľkej etiópskej renesancie“ ako zdroj nového konfliktu

Etiópia ako jedna z najchudobnejších krajín sveta sa rozhodla na svojej rieke Modrý Níl postaviť ambicióznú vodnú priehradu, ktorá má poskytovať elektrickú energiu nielen pre tamojších obyvateľov, ale aj pre okolité krajiny. Predaj elektriny do zahraničia by mal tiež pomôcť ťažko skúšanej etiópskej ekonomike¹¹⁸, avšak na druhú stranu spôsobí naštartenie krehkých vzťahov medzi štátmi, ktoré sú od Nílu a jeho zdrojnic životne odkázané. Etiópia začala Modrý Níl odkláňať pre stavbu priehrady už v roku 2013, čo spôsobilo diplomatické spory medzi Addis Abebe, Egyptom a Sudánom. Práve Egypt a Sudán sú štáty, ktoré sa najviac obávajú nedostatku vodných zdrojov pre poľnohospodárske a priemyselné účely, čo sa môže v konečnom dôsledku prejaviť vážnymi hospodárskymi a spoločenskými dôsledkami (Etiópia, 2013).

Spor o Níl pritom nie je iba aktuálnou problematikou. Spravovanie tohto povodia bolo problémové už počas koloniálnej éry. V roku 1929 bola dokonca podpísaná dohoda medzi Veľkou Britániou a Egyptom o správe Nílu, kedy počas obdobia sucha mala právo na všetku vodu i právo veta na akékoľvek stavebné úpravy v hornom toku Káhira. S touto dohodou egyptská diplomacia argumentuje aj v súčasnosti, pričom odmieta akékoľvek okresávanie svojich práv pri správe tejto strategicky najvýznamnejšej africkej rieky. Naopak, Etiópia

¹¹⁶ Vid' konflikt medzi Izraelom a Sýriou o Golanské výšiny, ktoré patria medzi najväčšie zásobárne pitnej vody v regióne, či spor medzi židovským štátom a Jordánskom o strategickú riekú Jordán.

¹¹⁷ Vid' konflikt medzi Indiou a Pakistanom o ovládnutie regiónu Kašmír, ktorý okrem vojensko-politických dôvodov je takisto dôležitý aj z pohľadu konfliktu o vodu. Cez túto oblasť totiž pretekajú rieky veľkého regionálneho významu ako napríklad Indus, Beas či Sulej.

¹¹⁸ Nové vodné dielo stalo cca 4,6 miliardy eur, pričom jeho celkový výkon by mal byť na úrovni 15 000 GWh/rok. Stane sa tak najväčšou vodnou elektrárnou v Afrike (Benka, 2019; Etiópia, 2020).

akékoľvek koloniálne zmluvy v tomto kontexte považuje za bezvýznamné, nakoľko ich ani nepodpísala. Diplomatický spor o právo na vodu sa tak tiahne už desaťročia, pričom nová priehrada tento spor len znásobí (Bez Nílu, 2013).

Má však voda byť výlučným právom len jedného štátu? Táto otázka sa stáva čoraz viac aktuálnou najmä v tých regiónoch, ktoré trpia jej nedostatkom. Kým v krajinách tzv. globálneho Severu ňou mnohokrát nezodpovedne plytváme, chudobné krajiny globálneho Juhu o ňu musia vo viacerých prípadoch zápasit' na život a na smrť. Rozumieme preto argumentácii Egypta, ktorý si chce ochrániť svoje národné záujmy a de facto aj svoje obyvateľstvo, avšak celý tento spor je podľa nášho názoru podmienený použitím nesprávnej stratégie spravovania vodných zdrojov. Tá v danom prípade vychádza z princípov realistickej školy medzinárodných vzťahov a akéhosi „*machiavellizmu*“, ktorý je charakteristický silným pragmatizmom za použitia všetkých možných prostriedkov pre dosiahnutie svojho cieľa.

Pri správe vodných zdrojov, najmä počas globálnej klimatickej krízy, je však používanie tejto stratégie veľkým rizikom, ktoré môže prerásť až do otvoreného konfliktu. Z toho dôvodu poukazovanie na koloniálnu zmluvu medzi Londýnom a Káhirou vylučujúcu akékoľvek práva iných štátov na vodu z Nílu je v podmienkach čoraz väčšieho sucha cynické. Súhlasíme preto s výrokom slovenského hydrológa a environmentalistu **Michala Kravčíka**: „*analýza situácie v oblasti odtokových pomerov z územia a dôležité rozhodnutia týkajúce sa návrhu opatrení na zvyšovanie vodozádržnej schopnosti povodia a znižovanie erózných procesov sa uskutočňujú po prerokovaní a vzájomnej dohode všetkých rozhodujúcich partnerov v povodí*“ (Kravčík, 2007, s.80). Inými slovami, za správu rieky Níl by mali byť v ideálnom prípade zodpovedné všetky krajiny, cez ktoré preteká nielen samotná rieka, ale aj jej prítoky. Na porušení tohto prístupu pri správe vodných zdrojov sa však nepodieľal len Egypt, ale de facto aj samotná Etiópia, ktorá výstavbu priehrady na Modrom Níle so svojimi susedmi nekonzultovala.

Voda sa tak stala diplomatickým rukojemníkom, pričom nikto nechce ustúpiť zo svojej pozície. Vyhrážky zo strany Káhiry sa však začali už v samotných začiatkoch výstavby. Diplomatické varovania zo strany exprezidenta Egyptu **Mohameda Mursího** a premiéra **Hišáma Kandíliho** nevedli k ukončeniu sporu. Naopak ho ešte viac prehĺbili, pričom Egypt nevyhlásil ani ozbrojený konflikt. Ako uviedol samotný **Mursí**: „*Neobhajujem vojnu, ale nikdy nedovolíme, aby niekto ohrozoval bezpečnosť našich vôd [...]. Ak je Egypt dar Nílu, potom je Níl darom Egyptu. S tým sa spájajú životy Egyptanov ako jedného veľkého národa. Ak poklesne o jednu kvapku, potom je alternatívou naša krv*“ (Kvôli, 2013).

Od výroku exprezidenta **Mursího** už uplynulo zhruba 7 rokov. Počas tohto obdobia sa de facto nič zásadné v oblasti výstavby priehrady nestalo. Etiópska armáda chránila jej výstavbu veľmi dôsledne, čoho výsledkom bolo jej dokončenie a slávnostné spustenie v roku 2020. V tejto východoafrickej krajine sa dokonca usporiadali aj koordinované oslavy s názvom „*Jeden hlas pre našu priehradu*“. Plnú kapacitu by malo dielo dosiahnuť až v roku 2023, avšak aj jej súčasný stav je v Etiópii považovaný za víťazstvo. O túto stavbu sa pritom detailne zaujíma aj Africká únia, ktorá na margo priehrady uviedla, že považuje „*za absolútne nevyhnutné, aby sa Egypt, Sudán a Etiópia s podporou AÚ dohodli na ochrane záujmov všetkých strán*“ (Etiópia, 2020).

S týmto názorom sa v konečnom dôsledku stotožňuje aj Sudán. Ten podľa nášho názoru zaujíma v tomto spore špecifické postavenie. Ide totiž o oveľa chudobnejšiu a politicko-

vojensky slabšiu krajinu než je Egypt. Takisto sa nemôže plnohodnotne stotožniť s politikou Káhiry v oblasti spravovania Nílu, nakoľko Egypt by si rád nárokoval vodu len pre seba a odmieta sa deliť o svoje práva z čias koloniálnej éry. Sudán tak musí diplomaticky bojovať sám za seba. Pomôcť by mu mala najmä Africká únia, ktorá sa snaží robiť sprostredkovateľa tohto sporu, avšak výraznejšie posuny sa aj napriek mnohým rokovaniam neobjavili. Africká únia však podľa našej mienky zaujíma správne stanovisko. Pri správe Nílu sa snaží zakomponovať záujmy všetkých zúčastnených strán, čo je určite tou správnou cestou k nájdeniu kompromisu.

Únia však naráža na politický realizmus hlavných aktérov sporu, pričom nemožno určite očakávať, že Etiópia svoju priehradu uzavrie, aby tak vyhovelá Egyptu a Sudánu. Dôkazom tohto tvrdenia je aj skutočnosť, že komplexná dohoda upravujúca práva a povinnosti pri správe Nílu sa mala dohodnúť ešte pred začatím plnenia vodnej nádrže. To sa však nestalo a konflikt tak zrejme bude pokračovať aj v dohľadnej dobe. Kritickým termínom je však rok 2023, kedy by mala byť elektrárňou v plnej prevádzke a od toho momentu budeme môcť badať reálny dopad etiópskeho projektu na riekou Níl.

Komplikovanosť sporu dokonca presahuje hranice Afriky. Konflikt sa snaží vyriešiť aj OSN či iní svetoví aktéri medzinárodnej politiky. Egypt a Sudán sa listom obrátili na Bezpečnostnú radu OSN, aby zasiahla. Chartúm priehradu označil za veľké bezpečnostné riziko, ktoré ohrozí životy miliónov ľudí žijúcich v povodí Nílu (Sudán, 2020).

Odpoveď zo strany OSN na seba nenechala dlho čakať. Pár dní po žiadosti Egypta a Sudánu sa k téme vyjadrila námestníčka generálneho tajomníka **Rosemary DiCarlo**. Tá sa vyjadrila v duchu dôležitosti zodpovedného a cezhraničného spravovania vodných zdrojov, čo by prispelo k implementácii trvalo udržateľných cieľov. Zároveň varovala pred nebezpečenstvom, ktoré môže predstavovať súčasná správa Nílu. Tamojšie obyvateľstvo v tomto kontexte podľa **DiCarlo** neohrozuje iba klimatická zmena, ale aj vysoká demografická natalita a sociálno-ekonomické výzvy, ktoré spôsobia zvýšenie nárokov na vodné zdroje (Water, 2020).

DiCarlo podľa našej mienky správne poukázala na ďalšie faktory, ktoré môžu pri súčasnom vodnom manažmente na povodí Nílu priviesť ku katastrofe miliónov ľudí. Ide o zvyšujúcu sa pôrodnosť a sociálno-ekonomické výzvy spočívajúce napríklad pri nutnosti zvýšenia úrody či energetickej zábezpeky pre rastúcu populáciu. To všetko bude s určitosťou viesť k zvýšeniu spotreby vody, ktorá sa v dôsledku klimatických zmien stane čoraz menej dostupným prírodným zdrojom. Etiópska priehrada tak nemusí automaticky znamenať nebezpečenstvo pre aktuálny status quo, avšak môže byť dramatickou rozbuškou pre budúci konflikt, ktorý bude z dôvodu vyššie uvedených faktorov zrejme nevyhnutný. Východiskom môže byť len spravodlivejšie prerozdelenie vodných zdrojov za použitia princípov solidarity a tolerancie. Ako uvádza **Michal Kravčík**: „*uspokojovanie základných životných podmienok pre všetkých s podporou stimulácie a prevencie pri smerovaní k rovnováhe a spravodlivosti je prvým a zároveň základným predpokladom pre tolerantné partnerské väzby medzi ponukou a dopytom po zdrojoch pre vzájomnú prospešnosť partnerov. Je nehumánne budovať programy silnejšieho na úkor slabšieho, pretože to vyvoláva konflikty, ktoré plodia ďalšie násilie*“ (Kravčík, 2000, s. 90). Je ale otázne, či je politický realizmus uplatňovaný pri tejto téme a za súčasných podmienok prekonateľný, alebo či naopak dôjde k ešte väčšiemu prehĺbeniu sporov a sebeckých nárokov na Níl, ktorý sa bude riadiť pravidlom „*silnejší berie všetko.*“ Prípadný

stret etiópskej, sudánskej a egyptskej armády by mohol byť pre región Afrického rohu a jeho okolie devastačný. Netreba pritom zabúdať aj na ďalšie krajiny, ktoré sú od Nílu závislé. Nejde teda len o „trojlístok“ Sudán, Etiópia a Egypt, ale aj napríklad o Južný Sudán, Ugandu, Rwandu, Kongo či Keňu, cez ktoré takisto Níl preteká.

Optimistickejší pohľad na súčasnú problematiku s etiópskou priehradou má výskumný pracovník Inštitútu environmentálnych zmien na Oxfordskej univerzite **Kevin Wheeler**. Ten na margo témy uviedol: „*obavy z okamžitého nedostatku vody nie sú v tejto fáze vôbec opodstatnené a eskalujúca rétorika je spôsobená skôr meniacou sa dynamikou síl v regióne. Ak by ale v nasledujúcich rokoch došlo k suchu, určite by sa to (takáto situácia) mohlo stať rizikom*“ (Sudán, 2020a). **Wheeler** tak potvrdzuje naše domnienky o tom, že priehrada bude mať vážne dôsledky skôr v blízkej budúcnosti, než v súčasnosti.

O tom, že spor presahuje hranice Afriky svedčí aj angažovanosť USA na riešení problému. USA ako jeden zo stálych členov Bezpečnostnej rady OSN a spojenec tak Etiópie, ako aj Egypta, sa snažili vyriešiť spor pomocou sprostredkovania dohody o správe Nílu. Ani úradujúci americký prezident **Donald Trump** však nedokázal nájsť kompromis. Svojim vyjadrením dokonca pobúrili etiópsku diplomaciu, keď na margo zlyhaných rokovaní uviedol: „*Nemôžete viniť Egypt z toho, že je trochu znepokojený... Je to veľmi nebezpečná situácia, pretože Egypt nebude schopný žiť takýmto spôsobom... Skončí sa to tak, že vyhodí tú priehradu do vzduchu*“ (Sú to agresívne, 2020).

Reakcia etiópskej vlády na seba nenechala dlho čakať. Vo svojom oficiálnom stanovisku uviedla nasledovné: „*príležitostných agresívnych hrozieb, ktoré majú Etiópiu donútiť, aby podľahla nespravodlivým podmienkam, je stále veľa. Tieto hrozby a urážky na etiópsku zvrchovanosť sú scestné, neproduktívne a sú zjavným porušením medzinárodného práva*“ (Sú to agresívne, 2020).

Bude teda zaujímavé sledovať, ako sa k tomuto konfliktu postaví nová americká administratíva na čele s prezidentom **Joeom Bidenom**.

Ku konfliktu o vodu sa dokonca vyjadrila aj súčasná hlava katolíckej cirkvi – pápež **František**. Ten pri príležitosti príhovoru počas Slávnosti Nanebovzatia Panny Márie apeloval na aktérov sporu tými slovami: „*Sledujem zvlášť pozorne situáciu zložitých vyjednávaní v otázke Nílu medzi Egyptom, Etiópiou a Sudánom. Pozývam všetky strany pokračovať cestou dialógu, aby Večná rieka mohla byť naďalej životodarnou miazgou, ktorá spája, a nie rozdeľuje, ktorá neustále živí priateľstvo, prosperitu a bratstvo, a nikdy nie nepriateľstvo, neporozumenie alebo konflikt. Drahí bratia v Egypte, Etiópii a Sudáne, nech je dialóg vašou jedinou voľbou, pre dobro vašich milovaných obyvateľov a celého sveta*“ (Pápežova, 2020).

Uvidíme, do akej miery pápežove slová zarezonujú v diplomacii týchto afrických štátov. Väčší vplyv však podľa nášho názoru nebudú mať, nakoľko žiadna z krajín nie je väčšinovo katolíckeho vierovyznania (Religion, 2020).

2 Analýza sporu o etiópsku vodnú priehradu cez optiku metodológie Homera-Dixona

Spor medzi Etiópiou, Sudánom a Egyptom v nasledujúcej časti príspevku zanalyzujeme aj prostredníctvom použitia metodológie **Homera-Dixona**. Tento vedec je v odborných kruhoch známy svojimi teóriami o konfliktoch o suroviny, pričom explicitne sa venuje aj konfliktom o vodné zdroje. Svoje idey o vode ako pôvodcovi sporov prepája aj s ďalšími

faktormi, ktoré mnohokrát súboj eskalujú. Otvorená vojna o vodné zdroje môže podľa **Homera-Dixona** vypuknúť za nasledovných podmienok:

1. Viacero štátnych útvarov (alebo aj kmeňov či národov) zdieľa ten istý vodný zdroj
2. Štáty musia byť závislé na tomto vodnom zdroji
3. Štát nachádzajúci sa bližšie pri prameni musí/môže predstavovať potenciálne riziko pre krajinu, ktorá sa nachádza nižšie po prúde
4. Je prítomný antagonizmus
5. Štát po prúde rieky musí byť vojensky silnejší (Homer-Dixon, 2010, s. 139).

Ako vyzerajú tieto skutočnosti po ich zakomponovaní do nami analyzovanej problematiky? V bode číslo 1 autor hovorí o nutnosti zdieľania toho istého vodného zdroja. Kontroverzná etiópska priehrada síce nestojí priamo na rieke Níl, ale je vystavaná na jeho mimoriadne dôležitej zdrojnici – Modrom Níle. Ten do veľkej miery zásobuje aj samotnú riekku Níl. Summa summarum, pri obmedzení prítoku zdrojnice, bude ohrozená zásoba aj samotného Nílu. Egypt a Sudán sa tak opodstatnene obávajú, že etiópska priehrada spôsobí tak radikálne zníženie prítoku rieky, že to v konečnom dôsledku spôsobí vážne problémy. Z toho dôvodu by malo byť zdieľanie prítoku riešené princípmi tolerancie a solidarity, aby sa aj v iných lokalitách sveta predchádzalo týmto problémom. Koniec koncov, voda má patriť všetkým a nie iba jednej krajine.

Pri odpovedaní na bod č. 1 sme zároveň poskytli odpoveď na druhý bod. Niet najmenších pochyb o tom, že Egypt a Sudán sú do veľkej miery závislé na Níle. Ich poľnohospodárstvo a priemysel, ale aj bežná spotreba v domácnostiach, môžu byť pri suchu spôsobenom klimatickou zmenou veľmi ohrozené. To sa môže podpísať aj pod budúce spoločenské nepokoje, ktoré môžu vyústiť až do vojenského konfliktu.

V bode č. 3 **Homer-Dixon** pojednáva o potenciálnom riziku, ktoré predstavuje štát nachádzajúci sa bližšie pri prameni pre štáty nachádzajúce sa ďalej. Podľa našej mienky Etiópia, Sudán a Egypt súperia o vplyv v regióne Afrického rohu a jeho okolia. Podľa našej mienky Addis Abebe ovládnutím Modrého Nílu sleduje aj tento geopolitický cieľ. Etiópia sa tak správa v zásadách realistickej školy medzinárodných vzťahov a snaží sa využiť všetky možné prostriedky na splnenie svojich politicko-ekonomických cieľov. Vodné dielo však rozhodne neprispieje k zlepšeniu vzťahov so svojimi susedmi. Práve naopak. Etiópia sa stane ešte väčším rizikom tak pre Egypt, ako aj Sudán. Môže sa pritom vytvoriť nebezpečný precedens, kedy sa etiópskym vodným manažmentom inšpirujú aj ďalšie africké krajiny, ktoré sa budú takisto snažiť o ovládnutie regionálno-strategických vodných zdrojov. Kvôli dôsledkom klimatických zmien to môže byť ešte skôr, než si myslíme. Potenciálnym rizikom sa tak stanú všetky štáty, v ktorých sa nachádzajú pramene strategických vodných zdrojov.

S touto skutočnosťou úzko súvisí aj antagonizmus bodu č. 4. Aj keď nemôžeme explicitne konštatovať, že vzťahy medzi týmto „trojlístkom“ sú nepriateľské, s pokračujúcim suchom, dezertifikáciou a degradáciou už tak malého množstva ornice to môže do tohto vzťahu vyústiť. Egypt a Etiópia už pritom majú historickú skúsenosť so vzájomnou vojnou. Mnohí odborníci pritom v súčasnosti poukazujú na skutočnosť, že vojna už de facto prebieha – a to vo virtuálnom priestore. Kybernetické útoky prebiehajúce v roku 2020 spôsobujú ešte väčšie naštartenie vzťahov Káhiry a Addis Abebe. Nervozita egyptských lídrov na čele s prezidentom **Sísím** narastá každým mesiacom a z toho dôvodu sa domnievame, že pri nedosiahnutí dohody a kompletnej spustení priehrady do roku 2023 to povedie k výraznému ochladeniu

diplomatických vzťahov týchto afrických národov. Sudán hrá v tomto smere podľa našej mienky o trochu slabšiu rolu, nakoľko jeho politická a vojenská moc sa v komparácii s Etiópiou a Egyptom javí slabšie na presadzovanie svojich vlastných cieľov. V tomto spore pôsobí skôr ako partner Káhiry, avšak ako sme už uviedli v predchádzajúcej časti práce, nárokovanie Egypta na ovládnutie Nílu takisto nie je veľkým zadosťučinením pre sudánske záujmy (Ayenat, 2020).

Posledný bod súvisí najmä s vojenskou silou zainteresovaných hráčov. Podľa portálu Global Fire Power má najsilnejšiu armádu zo spomínaných štátov Egypt, ktorý sa umiestnil na celkovom 9. mieste rebríčka. Až s veľkým odstupom nasleduje etiópska armáda (60. miesto) a sudánske vojsko (76. miesto). V prípade Káhiry netreba zabúdať ani na skutočnosť, že je blízkym spojencom USA. Strategickým partnerom Washingtonu D.C. je však aj Etiópia, avšak z vyjadrení **Donald Trumpa** sme mohli sledovať, že bližším spojencom mu je práve Egypt. V prípade Sudánu nemôžeme hovoriť o výlučnej podpore zo strany amerických predstaviteľov.

Chartúm má podľa nášho názoru užšie vzťahy skôr s Ruskou federáciou, čoho dôkazom je aj to, že sa Moskva rozhodla vybudovať námornú základňu práve v tejto krajine (2020 Military, 2020).

Prípadná vojna o vodu by tak mohla priniesť aj rusko-americkú konfrontáciu, ktorá by mohla vyústiť do nového prerozdelenia geopolitických síl v tejto časti sveta. Najsilnejším ekonomickým, vojenským a politickým hráčom je teda Egypt¹¹⁹, na čele ktorého je dokonca aj bývalý šéf egyptskej armády **Abdul Fattah al-Sísí**. Diplomatické vyhrážky Káhiry by teda mala brať etiópska vláda veľmi seriózne, nakoľko vyhrážanie sa otvorenou vojnou je čoraz častejším spôsobom tlmočenia egyptských nárokov na regionálne vodné zdroje.

Záver

Z vyššie uvedeného vyplýva, že v súčasnosti diplomatický spor o vodné dielo na Modrom Níle môže prerásť do otvorenej vojny, do ktorej by sa podľa nášho názoru zainteresovali aj zahraniční geopolitickí hráči minimálne z USA a Ruskej federácie. Aktuálna situácia spĺňa väčšinu podmienok **Homera-Dixona** na vypuknutie konfliktu o vodu, pričom aj súčasná hrozba klimatických zmien a s tým spojená dezertifikácia a sucho krízu ešte väčšmi vyeskalujú a prehĺbia. Vitáme výzvy zo strany pápeža **Františka**, OSN či AÚ, ktorí apelujú na aplikovanie vodného manažmentu pri správe Nílu na základe princípov tolerancie a solidarity. To je podľa našej mienky cesta nielen pri spore Etiópia-Egypt-Sudán, ale aj pri ďalších podobných situáciách, ktoré sú spôsobené práve snahou niektorých krajín o ovládnutie strategických vodných zdrojov regiónu.

Aj keď je táto idea skôr idealistického charakteru, napriek tomu sa domnievame, že princíp politického realizmu je pri tak citlivej a závažnej téme ako spravovanie spoločných vodných zdrojov neudržateľný, ba až škodlivý. Iba spolupráca medzi národmi môže prispieť k vyriešeniu kríz a sme toho názoru, že určite by vyriešila aj krízu etiópskej priehrady. Len budúcnosť však ukáže, či sa nájde dostatočná politická vôľa zo strany všetkých zainteresovaných aktérov na vyriešenie tejto komplikovanej problematiky. Koniec koncov,

¹¹⁹ Vid' HDP per capita rebríčku Worldmeters, kde sa Egypt umiestnil na celkovom 103. mieste. Za ním nasledujú Sudán (137. miesto) a Etiópia (169. miesto) (GDP, 2017).

právo na život je synonymom práva na vodu, ktorej každým rokom nebezpečne ubúda v dôsledku zlého vodného manažmentu, nadmerného plytvania a narušovania malého i veľkého hydrologického cyklu.

Zoznam bibliografických odkazov

2020 Military Strength Ranking, 2020. [online]. Globalfirepower. [cit.27.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>>

AYENAT, M., 2020. *The Ethiopian-Egyptian Water War Has Begun* [online]. Foreignpolicy. [cit.26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://foreignpolicy.com/2020/09/22/the-ethiopian-egyptian-water-war-has-begun/>>

BENKA, M., 2019. *V Etiópii budujú najväčšiu elektrárňu* [online]. Greenmagazine. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<http://www.greenmagazine.sk/clanok.php?url=V-Eti%C3%B3pii-buduj%C3%BA-najv%C4%8D%C5%A1iu-elekt%C3%A1re%C5%88>>

Bez Nílu nebude Egypt, varuje Káhira, 2013. [online]. Pravda. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/283396-bez-nilu-nebude-egypt-varuje-kahira/>>

Etiópia: Kvôli výstavbe priehrady začali odkláňať tok rieky Modrý Nil, 2013. [online]. Enviroportal. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.enviroportal.sk/clanok/etiopia-kvoli-vystavbe-priehrady-zacali-odklanat-tok-rieky-modry-nil>>

Etiópia oslavuje prvé naplnenie kontroverznej priehrady, 2020. [online]. TASR. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/zahranicie/etiopia-oslavuje-prve-naplnenie-kontro/484328-clanok.html>>

GDP per Capita, 2017. [online]. Worldometers. [cit.28.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.worldometers.info/gdp/gdp-per-capita/>>

HOMER-DIXON, T., 2010. *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton : University Press. 2010. 253 pp. eISBN 1-4008-0375-6.

KRAVČÍK, M., 2000. *Voda pre tretie tisícročie*. Košice : OZ Ľudia a voda. 2000. 160 s. ISBN 80-968031-3-1.

KRAVČÍK, M.; kol., 2007. *Voda pre ozdravenie klímy – Nová vodná paradigma*. Žilina : Krupa print. 2007. 96 s. ISBN 978-80-969766-5-2.

Kvôli vode môže potiecť krv, 2013. [online]. Aktuality. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/230500/konflikt-egypt-etiopia/>>

Pápežova výzva k dialógu o nádrži na Níle je veľkým povzbudením, 2020. [online]. Vaticannews. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.vaticannews.va/sk/svet/news/2020-08/papezova-vyzva-k-dialogu-o-nadrzi-na-nile-je-velkym-povzbudenim.html>>

Religion, 2020. [online]. Britannica [cit.25.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.britannica.com/place/Ethiopia/Constitutional-framework>>

Rusko plánuje vybudovať námornú základňu v Sudáne, 2020. [online]. TASR [cit.26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/rusko-planuje-vybudovat-namornu-zak/507299-clanok.html>>

Sudán a Egypt kritizovali výstavbu priehrady na Níle v Etiópii, 2020. [online]. SME [cit. 24.11.2020a]. Dostupné na internete: <<https://svet.sme.sk/c/22451803/sudan-a-egypt-kritizovali-vystavbu-priehrady-na-nile-v-etiopii.html>>

Sudán, Egypt a Etiópie obnovili rokovania v spore priehrady na Níle, 2020. [online]. TASR [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/zahranicie/sudan-egypt-a-etioopia-obnovili-rokova/478345-clanok.html>>

Sú to agresívne vyhrážky, reaguje Etiópie na Trumpove slová o vyhodení priehrady do vzduchu, 2020. [online]. HN. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://hnonline.sk/svet/2235569-su-to-agresivne-vyhrazky-reaguje-etioopia-na-trumpove-slova-o-vyhodeni-priehrady-do-vzduchu>>

Water cooperation between States 'key' to Blue Nile dam project, 2020. [online]. UN. [cit.24.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://news.un.org/en/story/2020/06/1067402>>

RELEVANTNOSŤ PREZIDENTSKÝCH DEBÁT V ZNAČNE POLARIZOVANEJ AMERIKE

RELEVANCE OF PRESIDENTIAL DEBATES IN SIGNIFICANTLY POLARIZED AMERICA

Jessica Kriška

ABSTRAKT

Politické debaty sú v USA tradíciou prezidentských volieb. Napriek tomu, že ich sociálne siete začínajú odsúvať na vedľajšiu koľaj, stále zastávajú relatívne pevné miesto vo volebnom procese, i keď v ostatných rokoch odborná obec diskutuje o tom, či sa dôležitosť a želaný dosah moderných prezidentských debát nevytráca. Tento príspevok sumarizuje aktuálne postoje smerom k prezidentským debatám ako stabilnej súčasti volebného procesu. Výsledky analýz prezidentských debát sa do značnej miery rozchádzajú, a tak vznikajú dva tábory: za a proti ich zachovaniu. Prezidentské debaty sú vo všeobecnosti považované za poslednú šancu pre akési porovnanie dvoch produktov pred ich kúpou, teda porovnanie prezidentských kandidátov pred finálnym rozhodnutím voličov vo voľbách. Médiá ponúkajú možnosť pozorovať kandidátov počas debát i v hraničných situáciách, kedy sa môžu cítiť pod veľkým tlakom. Tieto chvíle sú podľa priaznivcov debát dôležité, pretože človek sa skôr prikloní ku kandidátovi, ktorý je schopný ustáť aj krízový moment, ktorý počas jeho vládnutia v prezidentskom úrade môže nastať. Strana pochybujúcich prejavuje nedôveru v efekt moderných debát. Odborníci naznačujú, že sa znižuje percento nerozhodnutých voličov, a tak nemajú debaty koho presvedčať. Proces politickej polarizácie v USA totiž mení nezávislých a nerozhodnutých, tzv. „swing voličov“ na verných priaznivcov dominantných politických strán. Percento swing voličov sa od volieb k voľbám znižuje, pričom podľa tohtoročných dát ich bolo vo volebnom období menej ako 10%. Cieľom príspevku je prostredníctvom konfrontácie opozičných názorov otvoriť diskusiu o televíznych prezidentských debatách a zamyslieť sa nad mierou ich užitočnosti v súčasnej politickej atmosfére, ktorá naznačuje znižovanie relevantného politického obsahu a zvyšovanie chaosu a neistoty.

Kľúčové slová: prezidentské debaty, polarizácia, Donald Trump, Hillary Clinton, Joe Biden

Úvod

Prezidentské debaty Spojených štátov amerických sa považujú za slávnostnú udalosť s bohatou históriou siahajúcou do roku 1960. I keď sa v dnešnej dobe zamieňa vznešenosť debát z minulosti za vyostrené a škandalózne situácie, ide pre mnohých stále o extrémne dôležitú súčasť procesu prezidentských volieb. Historik **Michael Beschloss** verí, že „existuje dôvod, prečo sa kladie debatám význam, a to dokonca aj vtedy, keď povrchné chyby kandidátov alebo ich naučené divadelné frázy zatienia podstatu ich tvrdení. Poukazujú totiž na aspekty kandidátov, ktoré nie sú v iných situáciách a na iných miestach tak viditeľné“ (Howard, 2016). Mnohí sa však pýtajú, či toho divadla nie je príliš veľa a podstaty príliš málo. Dokáže 90 minút

debaty poukázat' na schopnosti kandidátov reagovať spontánne alebo sledujeme iba recitovanie namemorovaných odpovedí. **Charles Blow** argumentuje prežitok debát ich plytkou informatívnosťou vzhľadom na to, že kandidáti svoje politické plány zdieľajú na svojich webových stránkach a zároveň s rýchlym vývojom online možností sú k dispozícii voličom kedykoľvek a z akéhokoľvek elektronického zariadenia. Počas debaty sa podľa jeho názoru nedozvieme viac než už sme počuli alebo čítali. Neopomína tiež úlohu moderátorov, ktorí môžu byť jedným z dôvodov negatívneho náhľadu na debaty. Bez prítomnosti moderátora by kandidáti boli schopní nazrieť i do iných tém a otázok než len tých, ktoré si pripraví moderátor. Pravdou ale ostáva, že politikom chýba dekórum a taktnosť na typ rozpravy bez vedenia. V súčasnosti vnímame počas sledovania kandidátov skôr reakcie na slovné útoky od oponenta, obranu, protiútok, výhru, či prehru v aréne pripomínajúcej skôr tú bojovú než politickú. **Blow** v závere označuje prezidentskú debatu za „*formalitu a moderný rituál*“, ktorý má tendenciu v ostatných rokoch degradovať demokraciu, a to najmä ako výsledok komunikácie a reakcií **Donalda Trumpa** (Blow, 2020). Zástancovia prezidentských debát vstupujú do rozpravy s protiargumentmi ku všetkým stanoviskám opozičnej strany. Ich odôvodnenia dôležitosti televíznej debaty ako jednej zo základných atribútov volebného procesu americkej demokracie sú zakorenené v historických začiatkoch.

1 Význam prezidentských debát v USA v minulosti z pohľadu politického marketingu

Prezidentské, ale aj viceprezidentské debaty, na ktoré sa v napätí v Spojených štátoch amerických každé štyri roky čaká sú z pohľadu divákov o očakávaniach. Či už zo slovnej prestrelky, silnej argumentácie alebo možných vyostrejších situácií, ktoré sú v rámci deja akousi zápletkou zabezpečujúcou zaujímavý priebeh. Úlohou kandidátov nie sú len profesionálne a obsahovo bohaté vyjadrenia, ale aj presvedčenie voličov k náklonnosti smerom k danému kandidátovi prostredníctvom fyzického vzhľadu, ku ktorému neodmysliteľne patrí celková sebareprezentácia formou užívania správnych pohybov tváre, rúk a tela, teda neverbálnej komunikácie.

Prezidentské debaty sú akousi základňou procesu volebných kampaní, pričom občania si ich rozhodujúce momenty, ktoré sa počas posledných desaťročí odohrali, pamätajú a porovnávajú dodnes. Pozornosť počas prezidentských debát v roku 2016 sa venovala aj externým podmienkam do takej miery, aby zabezpečili pre **Clintonovú** a **Trumpa** čo najpríjemnejšie prostredie. Klimatizácia bola rovnomerne nastavená nad oboch kandidátov tak, aby sa predišlo nepríjemnému utieranu si potu, ako tomu bolo pri prvej odvysielanej debate v roku 1960 u vtedajšieho viceprezidenta **Richarda Nixona**, ktorému vyššia telesná teplota v kombinácii s dusnejším vzduchom v štúdiu neprispela ku kvalitnému výkonu. Aj takýto detail totiž dokáže narušiť celkový dojem. Po tejto debate nastúpila šestnásťročná odmlka. Kandidáti odmietali ísť do priamej konfrontácie so sledovanosťou miliónov divákov. Dôvodom bola zrejme aj negatívna skúsenosť **Nixona**, ktorého nesympaticky pôsobiaci vzhľad odklonil od náskoku, ktorý preukazoval v prieskumoch nad **Kennedym**. V roku 1976 prezidentská debata opätovne premiešala karty. **Gerald Ford** viedol v priebehu posledných týždňov pred voľbami, no jeho nádeje odišli vo chvíli, keď vyhlásil, že východná Európa nie je pod sovietskou nadvládou. Svoje vyhlásenie musel neskôr odvolať, ale voličskú mienku sa mu presvedčiť späť nepodarilo. Vo voľbách zvíťazil **Jimmy Carter**, ktorý ale dostal o štyri roky neskôr úder od

Ronalda Reagana, ktorý zaklincoval svoj výstup výzvou občanom, aby porovnali kvalitu svojho prítomného života s tým pred štyrmi rokmi. Menej dynamického **Cartera** hravo porazil a silu trefnej vety predviedol aj v roku 1984. Média poukazovali na **Reaganov** pokročilý vek, ktorý mal v tom čase 73 rokov. **Reagan** však dokázal rozptýliť rozruch okolo tejto senzácie jednoduchým vtipom. S úsmevom na tvári zdôraznil, že vekovú otázku nebude stavať do centra kampane a že nebude zneužívať mladosť a neskúsenosť svojho protivníka na politické účely. Rozosmialo to dokonca aj jeho protikandidáta **Waltera Mondaleho**, ktorý v tej chvíli vedel, že ho **Reagan** dostal do úzkych. Ďalším príkladom je rok 1992, keď **George H. W. Bush** opakovane skontroloval čas na svojich hodinkách a navyše pôsobil otrávene a zrudene. **Bush** na rozdiel od **Billa Clintona** neopúšťal svoju komfortnú zónu okolo svojej stoličky. **Clinton** na druhej strane opakovane prešiel niekoľko krokov smerom k publiku a popri zrozumiteľnom vysvetľovaní konkrétnych tém debaty sa pozeral ľudom priamo do očí. Vhodným príkladom je i prezidentská debata z roku 2000, kedy si neustálym vzdychaním, grimasami a prekrúcaním očí narušil dojem svojho vystúpenia **Al Gore** v debata proti **Georgeovi W. Bushovi**. Pôsobil nafúkané a neúčtivo. I kvôli týmto faktorom nie sú otázky typu kto je lepší diskutujúci alebo kto vyhral debatu najsprávnejšími. Vhodnejšou otázkou je, kto zanechal lepší dojem zo svojho vystúpenia (Howard, 2016).

Od roku 1960 si prezidentské debaty držia v politike Spojených štátov amerických špeciálne miesto. Stali sa totiž jedinou šancou pre voličov vidieť svojich kandidátov spoločne na jednom mieste v akejsi politickej aréne, ktorá má schopnosť ukázať politika, ktorý má lepšie argumenty a reakcie na vyhrotené situácie (Allen, 2017). Vzhľadom na dôležitosť prvej odvysielanej televíznej debaty v USA je nevyhnutné zrekapitulovať jej priebeh a odkazy pre budúce generácie prezidentských kandidátov, ktoré priniesla do oblasti politického marketingu a politickej komunikácie. 26. septembra 1960 dorazili obaja kandidáti, **John Fitzgerald Kennedy** a **Richard Milhous Nixon**, na miesto určenia v Chicagu v dopredu naplánovanom 15 minútovom odstupe. Viceprezident **Nixon** bol len dva týždne pred debatou hospitalizovaný po dobu 12 dní pre problémy s kolenom. Po prepustení z nemocnice chcel dohnať zmeškaný čas, a tak sa rýchlo vrátil do neutíchajúceho kolotoča volebnej kampane. To ale vyústilo do jeho unaveného, vyčerpaného a pochudnutého vzhľadu počas jeho najkritickejšieho mediálneho podujatia v živote. **Nixon** mal dokonca teplotu, no odmietol zrušiť účasť v televíznej debata, aby nevyzeral v očiach občanov ako zbabelec a slaboch. **Nixon** vedel ako mimoriadne dôležitá je televízna debata, ale pravdepodobne nemal okolo seba tím ľudí, ktorí si toho boli tiež vedomí. Debatu nakoniec vnímal iba ako jedno z radu vystúpení počas kampane. Na otázky sa pripravoval len zbežne a neuposlúchol radu o včasnom nacvičovaní si odpovedí so svojimi poradcami. **Kennedy** na druhej strane dorazil svieži, energický a opálený. Dva dni strávil precíznou prípravou, pričom so svojim tímom nacvičovali aj pár hodín pred začiatkom prenosu. Po stretnutí na pódiu sa pozornosť médií orientovala najmä na atraktívne vyzerajúceho **Kennedyho**. **Nixon** sa sám cítil vzhľadom svojho oponenta zastrašený. Opätovne však nepočúvol svoj tím a dokonca odmietol profesionálny make-up, ktorý by mu zabezpečil aspoň dôstojne vyzerajúcu tvár vhodnú na televízne obrazovky. Navyše, nepomohli mu ani nové kamery s ostrejšími šošovkami, ktoré jeho nedostatky len zvýraznili. **Kennedy** bol úprave make-upom otvorený. Pred prenosom konzultanti mysleli na každý detail. Skontrolovali odtieň tmavého saka **Kennedyho** tak, aby bol kontrast na obrazovke primeraný. Taktiež priniesli extra košeľu a vyššie ponožky v prípade, žeby tie, ktoré mal na sebe vyzerali príliš krátko.

Kennedyho výhodou bolo, že prešiel intenzívnym mediálnym tréningom ako pravdepodobne prvá politická osobnosť. **Nixon** zvolil svetlosivý oblek, ktorý žiaľ zapadal do pozadia a ešte viac zvýrazňoval jeho bledú pokožku. Na požiadavku dokonca niekoľkokrát prefarbili pozadie, no s každou ďalšou vrstvou farby vyzerala byť stena ešte svetlejšia. Televízny prenos sledovalo 70 miliónov divákov a niekoľko miliónov počúvalo debatu v rádiu. I keď výrazný podiel mediálnych výstupov sa na druhý deň v novinách týkal podstatných záležitostí rozpravy ako komunizmus či národná bezpečnosť, medzi voličmi rezonovali skôr osobnostné charakteristiky kandidátov a ich vizáž. Ľudia si v rýchlosti nevedeli spomenúť čo bolo povedané, ale vedeli, ako debatéri vyzerali. **Nixon** bol tenzný, pôsobil miestami vystrašene, choro až strhane. **Kennedy** bol pokojný, vyrovnaný, sebavedomý, čo sa neukázalo len na jeho gestách, ale i pohľadoch. Záber naňho počas toho ako **Nixon** hovoril naznačil jeho všímavosť, ostražitosť, pozornosť a jemný úsmev. Po skončení debaty **Kennedy** víťazoslávne vyšiel pred hlavný vchod, kde sa zvitil so svojimi podporovateľmi. Už v ten moment bolo zjavné, že vyhral. Historicky, táto prezidentská debata bola prvá, ktorá dokázala zmeniť predpokladaný výsledok. Politické strany si uvedomili, že televízna debata je ako televízna show, a teda má rovnaké hodnoty. Očakáva sa celebrity obraz zameraný na vzhľad. V priebehu rokov fascinácia televíznymi debatami neklesla (Schroeder, 2016). Po šesťnásťročnej pauze sa začali debaty konať v pravidelných intervaloch. Debaty sú organizované Komisiou pre prezidentské debaty (CPD – Commission on Presidential debates), ktorá bola založená v roku 1987.

Prvá prezidentská debata sa stala zdrojom modernej politickej komunikácie. Od roku 1976 sa stali debaty systematickou súčasťou volieb, i keď sa ich formát od debaty k debate mierne líšil podľa dohody medzi kandidátmi. Zvyčajne sa konajú tri debaty medzi prezidentskými kandidátmi a jedna medzi viceprezidentskými kandidátmi. Viceprezidentské debaty sa stávajú rovnako populárne. V roku 2008 sledovalo debatu medzi **Joe Bidenom** a **Sarah Palinovou** 70 miliónov divákov (Maarek, 2011). Pre porovnanie, hlavná prezidentská debata v roku 1980 zaznamenala sledovanosť 80 miliónov v slovnom boji medzi **Reaganom** a **Carterom**. Duel **Bush-Kerry** mal o niečo menšiu sledovanosť, 50 miliónov a debaty medzi **Barackom Obamom** a **Johnom McCainom** sa pohybovali od 52 do 63 miliónov sledovateľov (Maarek, 2011). Sledovanosť zaznamenala isté výkyvy, no vzhľadom na konštantne vysoké čísla môžeme tvrdiť, že prezidentské debaty boli vždy jednou z najobľúbenejších častí volebných kampaní.

2 Prečo Amerika potrebuje prezidentské debaty?

Podporovatelia televíznych prezidentských debát namietajú nad vyjadreniami, že debaty nedokážu ovplyvniť výsledok volieb. Argumentujú, že ak je výsledok volieb príliš tesný, ako napríklad vo voľbách v rokoch 2000 a 2016, rozhodujú kľúčové štáty a nerozhodnutí voliči. V týchto prípadoch záleží na každom hlase a debaty môžu názor voličov nakloniť k jednému či druhému kandidátovi. Exit polly v roku 2016 ukázali, že pre 21% voličov bola pri rozhodovaní dôležitá otázka Najvyššieho súdu, pričom to bola téma prvých 15 minút tretej debaty. Podľa prieskumov 56% občanov volilo **Trumpa**, ktorého výstup bol argumentačne veľmi silný. **Diana Carlin**, profesorka komunikácie, dlhoročná autorka a výskumníčka politických debát, tvrdí, že analýzy neustále poukazujú na to, že debaty voličov náchylných k zmene rozhodnutia ovplyvňujú. Zároveň upozorňuje na to, že mnoho voličov sleduje debatu,

aby sa o svojej voľbe uistili a nie ju zmenili. Niektorých debaty tiež posilnia, aby vôbec voliť išli. Ako už bolo v príspevku spomenuté, tohtoročné prezidentské voľby zaznamenali nižšie percento skupiny nerozhodnutých voličov, no milióny Američanov získali právo prvýkrát voliť. Debaty tak mohli byť pre vykreslenie ich názoru kľúčové. Súčasťou výskumov je i riaditeľ Inštitútu politickej komunikácie na Univerzite v Missouri, **Mitchell S. McKinney**. Ich výskumy potvrdzujú záujem divákov o debaty aj v číslach sledovateľov. Sledovanosť prezidentských debát v roku 2016 medzi **Hillary Clintonovou** a **Donaldom Trumpom** sa totiž pohybovala okolo 100 miliónov divákov, pričom 84 miliónov občanov prvú debatu sledovalo tradične na jednom z 13 televíznych kanálov. Ďalší voliči ju sledovali online prostredníctvom sociálnych sietí a iných digitálnych médií. Prieskumy vytvárané od roku 1992 ukazujú, že každá skupina opýtaných sa skladala aj z ľudí, ktorí sa podľa vlastnej mienky naučili počas sledovania niečo nové. Populárnym formátom debaty ostáva tzv. „Town Hall,“ ktorý môžeme popísať ako fórum, pri príležitosti ktorého sa kandidát fyzicky stretáva so svojimi voličmi. Počas tohto stretnutia sa občania pýtajú a kandidát odpovedá. **Diana Carlin** spomína tiež metaforu, podľa ktorej sa už dlhé roky riadi. Je nepravdepodobné, že by záujemca o prácu získal pozíciu bez pohovoru, a rovnako tak sa pozerá i na prezidentských kandidátov, ktorí by nemali byť volení len na základe komentárov na sociálnych sieťach. Odborníci uzatvárajú diskusiu odporúčaniami ako radšej televízne debaty zlepšiť než uvažovať o ich zrušení. Príkladom je zavedenie špeciálneho gombíka pre moderátora debaty. Týmto spôsobom môže byť mikrofón politika stíšený, aby nevstupoval do komunikačného priestoru svojho oponenta (Carlin – McKinney, 2020). Hovorí sa tiež o možnej časovej penalizácii v prípade častého skákania do reči. Vysokú sledovanosť mali debaty v roku 2016 vzhľadom na to, že sa ich historicky po prvýkrát zúčastnila žena, dlhoročná štátnička **Hillary Clintonová**. Na základe rozboru vystúpení kandidátov pozorujeme akou hlbokou súčasťou debát je nie len obsahová stránka, ale aj využitie jednotlivých nástrojov politického marketingu a politickej komunikácie, pričom ide o ideálnu príležitosť na ich zúročenie. Kandidáti mali jednu z najlepších možností ako zaujať voličov a vyzdvihnúť aspekty svojich brandov.

2.1 Donald Trump verzus Hillary Clintonová

V politickom marketingu je branding počas volieb o celkovom vnímaní kandidáta verejnosťou. Kľúčové aspekty značky kandidáta nie sú záležitosti, ktoré sa dajú vytvoriť či zmeniť za jednu noc, no potvrdenie alebo opätovné vytvorenie aspektov značky, pozitívnych alebo negatívnych, môže mať enormné dôsledky na volebný úspech. Kandidát si musí vytvoriť akúsi sieť svojich charakteristík, ku ktorým ho občania či už cez vizuálnu stránku alebo prostredníctvom hovoreného slova okamžite priradia. Prezidentský štýl brandu musí byť autentický a uveriteľný (Lees-Marshment, 2014). Kľúčovým aspektom úspešného brandu je odlišnosť. **Hillary Clintonová** sa sústredila na pozitívnu sebareprezentáciu a zároveň na manipuláciu divákov upozorňovaním na **Trumpove** negatívne aspekty. Vo všeobecnosti platí, že prvá prezidentská debata je dôležitejšia než ďalšie dve. Pokladá sa za jeden z najkľúčovejších momentov volebnej kampane. V priebehu 90 minút môžu kandidáti získať ešte viac voličov prikláňajúcich sa na ich stranu. Prvá prezidentská debata poukázala na rozdiel medzi oboma kandidátmi. Kandidáti sú pod drobnohľadom od prvej sekundy. Štýl akým vstúpia na pódium, ich chôdza a vzájomné zvitanie sa dokážu mnoho vypovedať. Môžeme

tvrdiť, že v úvodných sekundách prvej debaty víťazil **Trump**, pretože **Clintonová** prešla po pódiu dlhšiu trasu až kým sa nedostala na **Trumpovu** stranu pódia. Z pohľadu odborníkov na reč tela je to chybný krok, pretože zo zásady človek kráča bližšie k človeku, ktorý je vyššie postavený a nie naopak. **Trump** podal **Clintonovej** ruku tak, že jeho sa ocitla na vrchu. Išlo o strategický krok, pretože tým naznačil, že má väčšiu moc. Na záver **Trump** chytil svoju oponentku za chrbát, čím dával najavo kto je z dvojice tým silnejším. V ten moment pôsobil **Donald Trump** ako líder a **Hillary Clintonová** ako jeho podriadená. **Clintonová** však často máva do publika a vždy na niekoho „známeho“ s prekvapeným a zároveň nadšeným pohľadom ukáže, čím sa snaží zanechať priateľský a pozitívny dojem u voličov. Rovnako to urobila i na začiatku prvej prezidentskej debaty (Driver, 2016).

Hillary Clintonová má dlhoročné profesionálne rečnícke skúsenosti v politických debatách, ktoré obhájila perfektným výkonom na pôde Hofstra University v štáte New York. Bola precízna, rozprávala zrozumiteľne, neodbiehala od témy, neskákala do reči a občas použila aj štipku humoru. Jej cieľom bolo ukázať, že je profesionálna a vážena politička. Jednoducho, že je hodná prezidentského postu. Mala detailne a vopred premyslené útoky na **Trumpa**, čím sa jej podarilo vyvieť ho z miery bez toho, aby pri tom poškodila sebe. Upozornila na jeho negatíva a na nie práve najkorektnejšie praktiky, ktoré v rámci svojich firiem v minulosti užíval. V prípade kritickej paľby na svoju osobu ostala pokojná a vyrovnaná. Nenechala sa vytlačiť zo svojej komfortnej zóny. Faktom ale je, že občania už boli unavení z prázdnych sľubov od politikov a naučených fráz, čo **Hillary Clintonovej** mohlo ku koncu mierne ublížiť, nakoľko práve za prílišne naučené prejavy a neautentickosť bola dlhodobo kritizovaná.

Trumpov začiatok debaty prebiehal prekvapivo pokojne, čím chcel prirodzene upútať ešte stále nerozhodnutých voličov. Darilo sa mu cielene vyjadrovať smerom ku kritickým štátom, akými boli Michigan a Ohio. Tento postoj mu však nevydržal dlho a prejavil sa jeho temperament ako odpoveď na útoky od súperky. Začal svojej oponentke často skákať do reči a pôsobil roztržito. Jeho odpovede sa niesli v duchu konzistentného hádzania viny za všetko zlé odohrávajúce sa v krajine na **Hillary Clintonovú** a **Baracka Obamu**. Na konci debaty ale pôsobil energetickejšie (Králová – Komínek, 2017).

Počas prvej prezidentskej debaty sme mali možnosť pozorovať niekoľko zaujímavých momentov v zmysle reči tela a mimiky. **Donald Trump** si niekoľkokrát odpil z vody, čo mohlo naznačovať nervozitu a úzkosť, kedy má človek sucho v ústach. **Hillary Clintonová** používala gesto s rukami, ktoré dvihla pred seba s otvorenými dlaňami, akoby držala loptu. Tento pohyb naznačuje moc, autoritu, sebavedomie a zároveň priateľskosť. Obaja kandidáti sa dostali do bodu, keď sa mierne zakolísali. Išlo o znak stresu (Driver, 2016). Väčšina odborníkov označila za víťazku duelu **Hillary Clintonovú**.

Clintonová obhajovala skutočnosť, že prišla pripravená, čím zdôrazňovala svoju značku tradičnej političky. **Trump** bol menej pripravený, nemal dopredu naučené frázy. Spočiatku bol pokojný a zameriaval sa na problémy bez uvedenia konkrétnych plánov na ich riešenie. Bol viac autentický a jeho stratégia mu dopomohla podporiť aspekty jeho značky. Môžeme jeho značku zhodnotiť prísloviem: „Čo na srdci, to na jazyku.“ Taktika **Clintonovej** bola efektívnejšia v zmysle presne mierených útokov voči **Trumpovi**, ktoré mala vopred premyslené. Na základe predpripravených komunikačných bodov počas prvej debaty sa v rámci **Clintonovej** kampane vytvárali a ďalej distribuovali presne mierené politické reklamy. **Trump**

sa negatívnych poznámok chytil a podľa očakávaní bol od toho momentu búrlivejší a agresívnejší. Miestami pôsobil emocionálne nevyrovnané. Zároveň neustále prerušoval **Clintonovú**, či sa bezcieľne prechádzal po pódiu, pokiaľ odpovedala na otázky. Dané správanie ešte viac zvýraznilo jeho odbornú nepripravenosť a neestetické cítenie. **Trump** predstavil svoj konfrontačný štýl a silnú, autentickú a politicky nekonvenčnú značku počas primárok. Počas prezidentských debát však jeho prezentácia neoslovila široké publikum až do tak vysokej miery. Nasledujúce dve debaty sa niesli v podobnom duchu, i keď pozornosť sa skôr sústredila na štýl než na rozpravu. **Hillary Clintonová** bola často kritizovaná za prílišnú pripravenosť a neautentickosť. Avšak dokázala zdôrazniť rozdiel medzi sebou a negatívami jej oponenta, a to dokonca manipulatívnym spôsobom, kedy jej súper vyzdvihol svoje negatívne atribúty úplne sám. Jej odkaz sa niesol v duchu, že **Donald Trump** je nedisciplinovaný, neefektívny a nemá temperament na post prezidenta, zatiaľ čo ona je najpripravenšia a najkvalifikovanejšia osoba v histórii pre tak dôležitú pozíciu. V minulosti nepodala počas debát najlepšie výkony, no prostredníctvom brandingu a positioningu predviedla v roku 2016 pravdepodobne jednu z najúčinnejších stratégií (Elder, 2016). **Trump Clintonovú** predbehol v celkovom hlasovaní voliteľov, i keď prehral v ľudovom hlasovaní. Rovnakou taktikou chcel uspieť aj vo voľbách 2020, čo sa mu však nepodarilo a 46. prezidentom Spojených štátov amerických sa stal **Joe Biden**.

2.2 Joe Biden verzus Donald Trump

Prvú debatu medzi **Donaldom Trumpom** a **Joe Bidenom**, ktorá získala prívlastok „*najhoršia prezidentská debata v histórii*“, sledovalo viac ako 73 miliónov divákov. Debata bola bezprostredne po jej skončení opísaná ako chaotická, prepletená dezinformáciami, klamstvami, útokmi a nekonečným vzájomným prerušovaním kandidátov. Najbizarnejšia prezidentská debata v modernej demokracii bola 90 minútovou fraškou, ktorá navodila nepokoj z možných negatívnych a výsmešných pohľadov na Spojené štáty americké ako také. Neprofesionálne prevedie debaty zvýraznilo diskusiu o jej relevantnosti a existencii do budúcich volebných cyklov. Na druhej strane však debata vytvorila priestor na komparáciu kandidátov pod tlakom. **Donald Trump** prerušil **Joe Bidena** a moderátora **Chrisa Wallacea** z televíznej stanice FOX News najmenej 128-krát (Dilauro, 2020). Úlohou **Bidena** bolo ukázať, že je schopný odolávať rétorovi akým je **Trump**. Prieskumy zhodnotili, že sa mu to podarilo a **Joe Biden** v debate uspel. Úspešnejšie sa prihovril občanom než **Donald Trump**, ktorý často navodzuje atmosféru chaosu, ktorá mu vyhovuje. Tentokrát však fungovala menej efektívne ako pred štyrmi rokmi. Volebný proces bol opäť obeťou poloprávd a prázdnych slov. Piliere demokracie sa počas debaty otriasali v základoch. Priepasť medzi dvoma politickými stranami sa iba zväčšila a poukázala na aktuálnu situáciu v krajine, ktorá sa zmieta v neistote a nenávisti. Tón debaty neľavil prevládajúcemu politickému napätiu v krajine čomu napovedajú tiež reakcie verejnosti. Táto debata preto ešte viac podnietila rozpravu o význame politických debát.

Záver

Politická atmosféra naznačuje, že straníctvo v Spojených štátoch amerických je najsilnejšie v histórii. Prezident **Trump** je líder podnecujúci polarizáciu, čo tiež znamená, že buď ho voliči milujú alebo nenávidia. Prezidentské debaty tak na základe týchto náhľadov nepresvedčili signifikantnú voličskú základňu, pretože väčšina voličov už bola vopred rozhodne presvedčená o svojom hlase. Prezidentské debaty medzi **Trumpom** a **Bidenom** vyvolali vo voličoch a odborníkoch mnoho otázok. Kedy naposledy zanechala debata vo voličoch pozitívny dojem a výhľad do budúcnosti? Kedy sa naposledy voliči dozvedeli prostredníctvom debaty špecifické politické plány kandidátov? I keď **Trump** priniesol neobvyklý štýl politiky, ktorý vytvoril z debatnej platformy divadelnú scénu, nemusí to tak vyzerat' v ďalších prezidentských voľbách. Vo všeobecnosti platí, že debaty sú skôr o dojme než o obsahu ako to potvrdili prezidentské voľby v roku 2016. Týmto tvrdením vedia vo svoj prospech argumentovat' zástancovia debát aj ich kritici. Pre nájdenie spoločnej reči budú potrebné isté ústupky či kompromisy, no minimálne jedným spoločným a pozitívnym náhľadom na túto tému sa ukazujú byť Town Hall formáty politických debát a potreba zavedenia prísnejších pravidiel pre kandidátov.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALLEN, J. – PARNES A. 2017. *Shattered: inside Hillary Clinton's doomed campaign*. New York: Crown, 2017. 464 p. ISBN 978-0-553-44708-8.
- BLOW, Ch. M. 2020. *We Don't Need Debates* [online]. The New York Times. [cit.25.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/2020/09/27/opinion/trump-debates-2020.html>>
- CARLIN, D. B. – McKinney M. S. 2020. *Why America needs presidential debates now more than ever* [online]. CNN. [cit.28.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://edition.cnn.com/2020/09/17/opinions/presidential-debates-importance-carlin-mckinney/index.html>>
- DILAURO, J. 2020. *The Value of Modern Presidential Debates* [online]. The Corsair. [cit.29.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.thecorsaironline.com/corsair/The%20Value%20of%20Modern%20Presidential%20Debates>>
- ELDER, E. 2016. *Candidate branding in the US Presidential debates* [online]. Pacific Outlier. [cit.30.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://pacificoutlier.org/2016/10/30/edward-elder-the-us-presidential-debates-an-illustration-of-the-candidates-brands/>>
- HOWARD, A. 2016. *10 presidential debates that actually made an impact debates* [online]. NBC News. [cit.28.11.2020]. Dostupné z: <<https://www.nbcnews.com/storyline/2016-presidential-debates/10-presidential-debates-made-impact-n650741>>
- KRÁLOVÁ, A. – KOMÍNEK K. 2017. *Americké volby: nejdražší show světa*, Praha/Brno: Institut politického marketingu, 2017. 505 s. ISBN 978-80-270-1455-2.
- LEES-MARSHMENT, J. 2014. *Political marketing: principles and applications*. 2nd ed. New York: Routledge, 2014. 273 p. ISBN 978-0-415-63207-2.

LOOK UP LIFT UP. 2016. *Janine Driver, body language expert on Donald Trump, Hillary Clinton* [online]. Youtube. [cit.20.04.2018]. Dostupné na internete: <https://www.youtube.com/watch?v=HeMTD1GahIk>

MAAREK, P. J. 2011. *Campaign communication and political marketing*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2011. 268 p. ISBN 978-1-4443-3235-3.

SCHROEDER, A. 2016. *Presidential debates: risky business on the campaign trail*. 3rd ed. New York: Columbia University Press, 2016. 414 p. ISBN 9780231170574.

POLITICKÁ DRÁMA PO BREXITE NA BRITSKÝCH OSTROVOCH

POLITICAL DRAMA AFTER BREXIT ON THE BRITISH ISLES

Barbora Krištofová

ABSTRAKT

Termín politická dráma označuje divadelnú hru, film, televízny program alebo rozhlasovú hru, ktoré obsahujú nejaký politický prvok. Môže vystihovať politický názor autora, stvárňovať postavu politika alebo vykresľovať určitú politickú udalosť. Náš príspevok sa zameriava na to, ako referendum o Brexite v roku 2016 ovplyvnilo dramatické umenie na Britských ostrovoch. Diskusia je rozdelená na dve časti. Prvá časť je zameraná na tri divadelné hry a druhá časť sa venuje deviatim krátkym filmom.

KLúčové slová: *dráma, referendum, Brexit, dramatické umenie*

Úvod

Jedna z najväčších udalostí novej dekády, ktorá významne zasiahla medzinárodné vzťahy sa odohrala hneď na začiatku roka 2020, a to 31. januára, kedy Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska opustilo Európsku úniu (EÚ) a udial sa tzv. Brexit. Odchod Spojeného kráľovstva z EÚ bol významným míľnikom pre modernú britskú históriu ako i pre históriu európskej integrácie, nakoľko sa udial úplne opačný proces na aký je EÚ zvyknutá. Nešlo o proces integračný, ale dezintegračný.

Úsilie o vystúpenie, respektíve nevystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ je možné badať už v politických diskusiách v roku 2012, ktoré sa veľmi často dotýkali vzťahu medzi Britániou a EÚ. V dôsledku týchto rozsiahlych debát sa po voľbách v roku 2015, vtedajší premiér a predseda Konzervatívnej strany, **David Cameron**, cítil povinný vyhlásiť referendum o vystúpení Británie z EÚ, a upokojiť tak najmä euroskeptických politikov v parlamente.

Referendum sa uskutočnilo 23. júna 2016. Pri volebnej účasti, ktorá dosiahla 72,2 %, vyjadrilo podporu odchodu z európskeho integračného zoskupenia 51,9 % voličov (BBC, 2016).

Škótska premiérka a zároveň predsedníčka Škótskej národnej strany **Nicola Sturgeonová** už pred samotným referendom požadovala, aby boli pravidlá referenda upravené tak, že pre vystúpenie z EÚ sa musia väčšinou vysloviť všetky národy Spojeného kráľovstva, avšak jej pranie nebolo vypočítané (BBC, 2014). Výsledkom referenda bolo, že Anglicko (53,4 %) a Wales (52,5 %) podporili vystúpenie, pričom Severné Írsko (55,8 %) a Škótsko (60 %) hlasovali za zotrvanie v EÚ (BBC, 2016). Rozhodnutie, ktoré referendum prinieslo malo už na druhý deň obrovský dopad na celistvosť Británie. V súvislosti s odchodom Británie z EÚ totiž začali silnieť hlasy nacionalistov, ktorí si prajú nezávislosť Škótska, Walesu, či zjednotenie Severného Írska s Írskou republikou (Štrba, 2016).

Je zrejmé, že referendum i samotný akt odchodu Spojeného kráľovstva z integračného spoločenstva sú najmä politickou udalosťou, avšak samotný Brexit je príliš zložitý proces, a

preto nemôže byť vnímaný výlučne len ako politická záležitosť. Brexit sa stal diskutovanou témou nie len pre politikov, akademikov, ale i bežných občanov, pričom bol rozoberaný z hľadiska politiky, ekonómie i z pohľadu každodenného života.

Tematika referenda prenikla i do dramatického umenia. V tomto zmysle americký divadelný teoretik **Michael Patterson** zdôrazňuje, že politická dráma, „zobrazuje sociálnu interakciu a politické udalosti“ (Patterson, 2003, s. 4). Britský divadelný teoretik **Michael Billington** konštatuje, že „jej prioritným zámerom je diváka jednak informovať a jednak nútiť zamyslieť sa“ (Billington, 2017). Termín politická dráma označuje divadelnú hru, film, televízny program alebo rozhlasovú hru, ktoré obsahujú nejaký politický prvok, či už zahŕňajú politický názor autora, stvárajú nejakého politika alebo opisujú určitú politickú udalosť. Predstava, že divadelná a filmová produkcia bola vždy istým spôsobom predurčená k politickej angažovanosti, pretrváva u niektorých divadelných teoretikov dodnes. Podľa **Pattersona**, jedným z dôvodov, prečo to tak môže byť je, že divadelné a filmové umenie sú „prezentované v oveľa verejnejšej podobe ako akékoľvek iné umenie“ (Patterson, 2003, s. 4), čo umožňuje, aby sa dotýkalo nás.

1 Divadelné hry

Prvou divadelnou reakciou na Brexit bola divadelná hra s názvom *My Country; a work in progress* [*Moja domovina; práca v prograse*], ktorá vznikla v spolupráci medzi **Carol Ann Duffyovou**, poetkou i dramatičkou, a **Rufusom Norrisom**, umeleckým riaditeľom Kráľovského národného divadla v Londýne (Royal National Theatre). Divadelná inscenácia mala premiéru 28. februára 2017. Scenár vznikol ako výsledok série osobných rozhovorov s obyvateľmi všetkých štyroch národov Spojeného kráľovstva vo veku od 9 do 97 rokov, ktoré sú popretkávané prejavmi vtedajších lídrov politických strán.

Divadelná hra zaujímavým spôsobom stváraňuje stretnutie a kontroverziu medzi siedmimi divadelnými postavami. Sú nimi Britannia a zástupcovia jednotlivých častí jej krajiny, medzi ktoré patria Caledonia (Škótsko), East Midlands, West Country, Cymru (Wales), Severné Írsko a South West. Schôdzu zvoláva Britannia za účelom vypočuť si názory svojho ľudu. Postava Británie stváraňuje politických predstaviteľov, čo je zdôraznené aj napodobovaním prejavov kľúčových osobností referenda, najmä **Borisa Johnsona** a **Nigela Faragea**. Postavy delegátov stoja za svojimi rečníckymi pulťmi a reprezentujú regióny Spojeného kráľovstva prostredníctvom používania akcentu, ktorým sa dané regióny vyznačujú, pričom interpretujú text, ktorý bol zozbieraný z rozhovorov s obyvateľmi daných oblastí. Prvá časť vzájomnej diskusie je v celku dôstojnou debatou o referende a s ním súvisiacich otázkach, ako sú napríklad imigrácia a zvrchovanosť štátnej moci. V druhej polovici však diskusia prejde do chaosu, rečnícke pulty delegátov sa popresúvajú, delegáti sa začínajú premiestňovať po javisku a zrozumiteľnosť ich prejavov sa stráca v kakofónii hlasov všetkých delegátov (www.nationaltheatre.org.uk).

Hlavnou snahou autorov bolo nemoralizovať protichodné názory ohľadom Brexitu, ktoré rozdeľujú britskú spoločnosť, ale zdôrazniť a vyzdvihnúť rozmanitú stránku britského národa, ktorý tvoria štyri národnosti. Divadelná inscenácia upozorňuje na to, že Británia reprezentuje všetky národy, ktoré ju vytvárajú, a tým pádom je na ne odkázaná a preto by mala reprezentovať ich rozdielne názory. Dôraz hry je kladený na „umenie počúvať.“ Dôležitosť

načúvania je badateľná už v tom, že umelecký tím z Kráľovského národného divadla sa ihneď po uskutočnení referenda rozprával s obyčajnými ľuďmi o tom, aký je ich pohľad na krajinu, ktorú nazývajú svojou domovinou. Tieto rozhovory boli úprimné, emotívne, vtipné a niekedy až razantne vyhranené. Ďalší aspekt vzájomného „počúvania“ je možné badať už v samotnej divadelnej hre, v ktorej šiesti delegáti a Britannia vedú vzájomnú diskusiu, pričom Britannia vníma ich postrehy prostredníctvom pozície poslucháča. Dôležitý atribútom v diskusii je okrem „schopnosti počúvať“ aj potreba dialógu, ktorý je tiež badateľný v rámci inscenácie, pretože ide o diskusiu medzi siedmimi divadelnými postavami. Je to odkaz pre britských politikov, aby aj oni dokázali počúvať seba navzájom a najmä obyvateľov – voličov, ktorých záujmy reprezentujú v parlamente, a aby boli otvorení viesť konštruktívny dialóg.

Problematika Brexitu je badateľná aj v divadelných hrách z rokov 2019. Tieto hry sa zamerali hlavne na stvárnenie britských premiérov, ktorí sa do svojej politickej funkcie dostali kvôli dôsledkom predmetného referenda.

Zaujímavú inscenáciu s názvom *Mayday!* predstavila severoírka scenáristka **Rosemary Jenkinsonová** v divadle Accidental Theatre v Belfaste (14. máj 2019). Táto tragikomédia sa začína sériou filmových klipov, ktoré dokumentujú sympatie ľudí s rezignujúcou premiérkou **Theresou Mayovou**. Samotný dej dovoľí publiku nahliadnuť do kancelárie premiérky, zamerať sa hlavne na osobnosť samotnej političky a odosobniť sa od opozitných názorov na Brexit. Divadelná hra je pripomenutím, že premiérka, prezývaná ako *Maybot*¹²⁰ (robot) je ľudská bytosť, ktorá sa vyrovnáva so svojimi osobnými problémami (ako je napríklad strata rodičov, bezdetnosť, diagnóza diabetes) a profesijnými problémami, (napr. podrazy straníckych kolegov). Divadelná hra si tiež kladie za cieľ vyvolať vzájomné porozumenie a toleranciu názorov na referendum 2016 v rámci britského národa (www.alaninbelfast.blogspot.com/2019/05/?m=1).

Britský dramatik **Jonathan Maitland** napísal divadelnú hru s názvom *The Last Temptation of Boris Johnson*, [*Posledné pokušenie Brisa Johnsona*], ktorá mala premiéru 9. mája 2019 v londýnskom divadle Park Theatre. Zaujímavosťou hry je, že jej scenár sa stále menil a prispôboval udalostiam, ktoré sa aktuálne diali v britskej politike. Dej zachytáva večeru **Borisa Johnsona** s jeho hosťami vo februári 2016, na ktorej sa premiér rozhodol podporovať vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ. Medzi pozvanými boli jeho stranícky kolega **Michael Gove** s manželkou, novinárka **Sarah Vineová**, podnikateľ **Evgeny Lebedev** a bývalí britskí premiéri **Winston Churchill**, **Margaret Thatcherová** a **Tony Blair**. Neskôr sa dej divadelnej hry prehupne do roku 2029, kedy Johnson už nie je premiérom, ale, neočakávané udalosti spôsobia, že opäť dostane príležitosť zabojsť o túto pozíciu vo Westminsteri. Divadelná inscenácia sa zaoberá otázkami: Ako bude vyzerat' Británia o desať rokov? Ako uvažuje **Boris Johnson**, jeden z najrozporupľnejších a najkontroverznejších politikov dnešnej doby? Divadelná hra sa neusiluje vplyvať na výsledok referenda, prípadne sa snažiť o jeho neakceptovateľnosť, snaží sa absorbovať zmeny, ktoré sa odohrávajú v britskej spoločnosti po uskutočnení referenda (<https://www.broadwayworld.com/uk>).

¹²⁰ Premiérka Theresa Mayová dostala prezývku *Maybot*, najmä kvôli opakovaniu určitých politických fráz. Medzi najčastejšie používané frázy patrili „silná a bezpečná vláda“ alebo „Brexit znamená Brexit“ (<https://www.urbandictionary.com/define.php?term=maybot>).

2 Krátke filmy

Ďalšou reakciou na Brexit bol umelecký projekt denníka the Guardian s názvom *Brexit Shorts: Dramas from a Divided Nation* [Krátke príbehy o Brexite: Drámy z rozdeleného národa], ktorý bol spustený 19. júna 2017 v spolupráci s poprednými britskými dramatikmi a britskou divadelnou spoločnosťou Headlong Theatre Company. Deväť dramatikov z celého Spojeného kráľovstva napísalo významnú sériu krátkych hraných filmov vo forme monológov, ktoré boli odprezentované na Internete¹²¹ (<https://www.theguardian.com>).

David Hare, anglický dramatik, predstavil monológ s názvom *Time to Leave* [Čas odísť], v ktorom sa filmová postava - žena po päťdesiatke menom Eleanor Shaw podelila s divákmi o svoje zmätené pocity potom, čo hlasovala za odchod Británie z EÚ. Eleanor hlasovala takýmto spôsobom nakoľko sa domnievala, že nespokojnosť, ktorá je medzi obyvateľmi Spojeného kráľovstva v posledných rokoch badateľná, pochádza práve z členstva Spojeného kráľovstva v európskom integračnom zoskupení. I napriek tomu, že samotný monológ nie je rozsiahly, **Hareovi** sa podarilo vytvoriť ucelený charakter postavy, ktorá vyzýva divákov zamyslieť sa nad politickým stavom krajiny, a to nad rámec politického rozhodnutia, ktoré prinieslo referendum v roku 2016. V tejto súvislosti vniesol autor do Eleanorinho prejavu uvažovanie o národnej identite a o tom, čo naozaj znamená byť Britom a, respektíve alebo Angličanom, Škótom, Welšanom a Írom. Eleanor konštatuje, že po referende sa Spojené kráľovstvo začalo vážne obávať, že by mohlo prísť o Škótsko, pričom dodáva, že „*nie je [predsa] možné stratiť to, čo Vám nikdy nepatrilo.*“ Monológ síce začína tým, akoby Eleanor podporovala výsledok referenda, avšak film končí prekvapivo. Eleanor sa zamýšľa nad tým, či sa v krajine po referende niečo zmenilo: „*Ludia sa nezmenili. Ani ja som sa nezmenila. A nespokojnosť [u ľudí] stále pretrváva.*“ Na záver monológu si uvedomuje, prečo nespokojnosť v Británii stále pretrváva: „*Hlasovali sme za opustenie Európy. Ale to nie je to, čo sme chceli. Chceli sme opustiť Anglicko.*“ Svojím konštatovaním tak zdôraznila právo Škótska, Walesu a Severného Írska na sebaurčenie (<https://www.theguardian.com/2017>).

Permanent Sunshine [A slnko stále svieti] je film škótskej dramatičky **Alison Louise Kennedyovej**, ktorého dej sa odohráva v Glasgowe a jeho protagonistom je mladý chlapec menom Chummy. Na zdôraznenie škótskeho prostredia upozorňuje mladíkov výrazný škótsky akcent. V Chummyho prejave je badateľný jeho odmietavým postoj voči politikom v Britskom parlamente. Celý monológ pôsobí tak, akoby bol mladík zapojený do dialógu s imaginárnym partnerom, ktorého označuje zámenom „vy“, pričom o sebe hovorí s používaním zámena „my“. Autorka používaním týchto dvoch zámen vystihla pomyselnú deliacu líniu medzi politikmi označovaných ako „vy“ a obyvateľmi Škótska označovaných ako „my“. Rovnako je možné výber zámen interpretovať ako rozdelenie medzi tými, ktorí hlasovali za zotrvanie v EÚ ako „my“ a tými, ktorí podporili odchod z EÚ ako „vy“. Rovnako využitie zámen poukazuje na vnútorné rozdelenie medzi národmi v Spojenom kráľovstve, konkrétne na vzťah medzi Angličanmi ako „vy“ a Škóťmi ako „my“. V tejto súvislosti Chummy zdôrazňuje možnosť usporiadania druhého referenda o nezávislosť Škótska, ktorá je po referende opäť diskutovanou témou: „*A potom my budeme takí šťastní, ako ste vy nikdy neboli, pretože my sa nebojíme.*“

¹²¹ Krátke príbehy o Brexite: Drámy z rozdeleného národa sú stále dostupné k pozretiu na webovej stránke denníka the Guardian <https://www.theguardian.com/stage/series/brexit-shorts> alebo na youtube-ovom kanáli denníka the Guardian s názvom Guardian Culture, <https://www.youtube.com/user/GuardianCultureArts>.

Nikdy. A lásku, ktorú my máme? Je skutočná, je to oheň, je to slnko, ktoré nám stále svieti“ (www.theguardian.com/2017/permanent-sunshine).

Stacey Greggová, severoírsky dramatička pristúpila k problematike Brexitu z pohľadu Severného Írska. V monológu s názvom *Your Ma's is a Hard Brexit [Tvoja mama je tvrdý Brexit]* hodnotí hlasovanie v referende matka protestantského vierovyznania z robotníckej triedy, pričom kráča po severoírskych hranici mieru držiaca za ruku svoje dieťa. Rozprávačka pristupuje k Brexitu zo širšej perspektívy, cez poukázanie na vzťah medzi Severným Írskom a Írskou republikou. V súvislosti s vystúpením Spojeného kráľovstva z EÚ začali silnieť hlasy nacionalistov, ktorí si prajú zjednotenie Severného Írska s Írskou republikou. Interpretka zdôrazňuje potrebu konštruktívneho dialógu medzi dvoma názorovo opozitnými skupinami, ktoré sa vytvorili v Británii na základe výsledku referenda. Jedna skupina zahŕňa podporovateľov, druhá odporcov Brexitu. Upozorňuje na to, že nie je dobré, aby bol národ takto rozdelený: „*Ako keby sme nevedeli, čo to znamená byť rozdelení. Nie sme v tom úplne neskúsení.*“ Hlavná protagonistka vo svojom monológu zdôrazňuje pocit sklamaní, z toho, že obyvatelia Severného Írska akoby boli v rámci Spojeného kráľovstva osamotení, pričom Britský parlament sa nezaobera ich požiadavkami. „*Hovorí sa, že [politici] vo Westminsteri nikdy nemyslia na nás tu [v Severnom Írsku], a ja sama som bola presvedčená o tom, že to nemôže byť pravda, že to musí byť len tým, že nerozumejú [našim požiadavkám], pretože tu nikdy neboli.*“ V tejto súvislosti dodáva, že po referende o Brexite je uskutočnenie referenda o zjednotení Írska veľmi pravdepodobné „*A ďalšia vec, ktorú by ste mali vedieť, bude referendum o zjednotení Írska ... potom každý v Severnom Írsku bude Ír.*“ Film sa končí tým, ako sa kamera zameria na dieťa rozprávačky, ktoré reprezentuje budúcnosť a malo by slúžiť ako výstraha pre správnosť politických rozhodnutí. (<https://www.theguardian.com/2017/your-mas>)

Náhľad na Brexit z pohľadu Walesu predstavil **Gary Owen**, waleský dramatik, vo filme *The Pines [Borovice]*. Hlavným protagonistom je waleský farmár, frustrovaný z toho, že je okolím nepochopený pre svoje hlasovanie o odchode Británie z EÚ. Farmár zdôvodňuje svoje rozhodnutie v referende tým, že i napriek dotáciám z EÚ si nedokáže udržať slušný život na farme, kvôli konkurencii zo strany obchodných reťazcov, ktoré ponúkajú lacnejšie produkty vyrobené v členských krajinách EÚ. Monológ vyjadruje pocity farmára, ktoré sa v ňom odohrávajú počas meniacich sa podmienok v krajine. Nemôže totiž prežiť vo svojom zamestnaní, ani nájsť inú príležitosť na zlepšenie svojej situácie. Finálna scéna zobrazuje deň po referende, konkrétne stretnutie Londýňanky – majiteľky poprednej lokálnej kaviarne, ktorá má názov the Pines a farmárom. Toto stretnutie farmár opísal nasledovne: „*Hľadela do svojho iPadu hovoriac – ja tu svoju krajinu už ani nespoznávam. Nemohol som si pomôcť – [pomyslel som si] tak teraz vieš, ako sa cítim.*“ Monológ zdôrazňuje dôležitosť zvyšovania povedomia o hospodárskych dopadoch Brexitu na obyvateľov. Zároveň tiež upozorňuje na záujmy obyvateľov Walesu, ktorým britskí politici často krát nevenujú dostatočnú pozornosť (www.theguardian.com/2017/the-pines).

Nepriamy prístup spracovania tematiky Brexitu zvolila waleská dramatička **Abi Morganová**. Zámerom autorky bolo porovnať politické rozhodnutie opustiť EÚ vyplývajúce z výsledku referenda 2016 s rozpadom manželského zväzku. Vo filme s názvom *The End [Koniec]* sa divákovi prihovára hlavná hrdinka Helen. Ide o šesťdesiatročnú dámu, ktorá sa usiluje vyrovnáť s rozpadom jej manželstva. Po 43-ročnom manželstve ju opustil manžel.

Rozpad Heleninho manželstva je však metafora pre Brexit. Dĺžka trvania Heleninho manželstva – 43 rokov - korešponduje s dĺžkou časového obdobia, kedy bolo Spojené kráľovstvo členom EÚ, respektíve aj Európskeho hospodárskeho spoločenstva¹²². Helen predstavuje EÚ a jej manžel, ktorý sa rozhodol ukončiť ich manželský vzťah vyjadruje Spojené kráľovstvo. Helen vo svojom monológu spomína na to, ako sa snažili manželský vzťah zachrániť: „*Cestovali sme. Mali sme jeden druhého. Boli sme rodina. Dali sme si dôveru. Budovali sme spolu dobrý život. Mali sme vlastný majetok. Áno, hádali sme sa. Áno, nepáčilo sa nám všetko. Ale hovorili sme o tom. Vysvetlili sme si veci. Občas sme urobili kompromis, to áno. Ale je to taká zlá vec? Vychádzať spolu ?*“ Ku koncu monológu dodáva: „*Z tohto už niet návratu. Ako náhle ste [z toho] vonku. Ste vonku. Odišli ste. A to je [koniec].*“ (www.theguardian.com/2017/the-end) Táto zjednodušená interpretácia Brexitu, sformulovaná do bežného života umožňuje divákovi jasne pochopiť diskusiu okolo Brexitu a najmä celkový politický proces vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ, ktorý sa započal dňa 29. marca 2017. Vtedy britská premiérka **Theresa Mayová** podpísala list¹²³ oznamujúci odchod Spojeného kráľovstva z EÚ, ktorý bol následne doručený vtedajšiemu predsedovi Európskej rady Donaldovi Tuskovi (<https://www.nytimes.com/2017>).

Súčasťou série krátkych filmov je aj film *Just a T-Shirt [Iba tričko]* napísaný dramatičkou britsko-indického pôvodu **Meeraou Syalovou**. Hlavnou protagonistkou je Priti, žena britsko-indického pôvodu v strednom veku, ktorá hlasovala za vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ kvôli skupine výhod, ktoré Spojené kráľovstvo udeľuje niektorým imigrantom. Neskôr sa však Priti, spolu so svojím poľským susedom, stala obeťou rasového pouličného útoku muža, ktorý mal oblečené tričko s nápisom „My sme vyhrali! Teraz pošlite všetkých preč!“ Jej monológ sa preto odohráva ako výsluch na policajnej stanici. Priti stvárňuje pohľad menšín na referendum. Na otázku ako hlasovala v referende odpovedá so znepokojením nad hrozbou, ktorej sú vystavení imigranti, aby si udržali prácu. Po tomto konštatovaní sa monológ stáva komplikovanejším, pretože sa začne orientovať na problémy postavenia britských občanov voči imigrantom. Akonáhle sa tematika rasy dostáva do monológu, preslov hlavnej protagonistky sa vzdďaľuje od problematiky referenda. Z tohto hľadiska sa **Syalovej** hra zameriava na podmienky rozdielnych etnických a sociálnych skupín v Spojenom kráľovstve nad rámec politického rozhodnutia o Brexite (www.theguardian.com/2017/just-a-t-shirt).

Anglická herečka **Maxine Peake** vo svojom filme *Shattered [Vyhorený]* dáva priestor Dalirovi, šesťdesiatročnému mužovi, ktorý už tridsať rokov pôsobí ako imigračný právnik v právnom centre v Manchestri. Dalir sa snaží chrániť ľudské práva imigrantov, najmä v situácii po Brexite. Právne centrum *Greater Manchester Law Centre*, v ktorom Dalir pracuje sa nachádza v mestskej časti Moss Side, kde žijú prevažne imigranti. Dalir spomína na to, ako pomáhal pri zriaďovaní tohto právneho centra, a že to nebolo vôbec jednoduché: „*Nemali sme žiadne finančné prostriedky, žiadne priestory, ale mali sme podporu ľudí, ktorí zdieľali náš názor, že bezplatné právne poradenstvo je ľudské právo! V Moss Side sa nám to podarilo zrealizovať*“. Dalir rozpráva svoje vlastné skúsenosti s rozdielnymi imigrantmi, pričom zdôrazňuje vplyv Brexitu na prisťahovalectvo. Vo svojom prejave upozorňuje na chaos, ktorý spôsobil Brexit v súvislosti s právnym postavením imigrantov. Dalir svoj monológ

¹²² Údaj 43 rokov sa vzťahuje k roku 2016, kedy sa konalo referendum. Spojené kráľovstvo však oficiálne opustilo EÚ po 47 rokoch, teda v roku 2020.

¹²³ Názov listu bol *Theresa May's Letter Invoking Article 50 [List Theresy Mayovej odvolávajúci sa na článok 50]*

ukončuje priáním - „ak z Brexitu vznikne niečo dobré, bude to jednota a solidarita“ (www.theguardian.com/2017/shattered-a-new).

Anglický dramatik **James Graham** dáva vo svojom krátkom filme s názvom *Burn [Rozohniť]* priestor monológu štyridsaťročnej ženy a matky menom Carol, pochádzajúcej z anglického mesta Mansfield. Carol je možné označiť za internetového trola, pretože počas svojho prejavu sa neustále zapája do online diskusií, v ktorých útočí na ľudí -podporovateľov vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ. Zapája sa do online útokov bez toho, aby si bola plne vedomá napätia, ktoré referendum vyvoláva medzi obyvateľmi. V závere filmu sa situácia Carol vymkne spod kontroly, začne panikáriť a chaoticky odpájať všetku techniku v miestnosti - vytrhne internetový kábel, vypne svoj iPad, dokonca zhasne aj svetlá, a len v tichosti sedí v tme. (www.theguardian.com/2017/burn-a-new-play) V tomto krátkom filme bola opäť zdôraznená potreba akceptovania opozitného názoru a dôležitosť dialógu.

Film *Go Home [Chod' domov]* presahuje politickú podstatu Brexitu a poukazuje na to ako rozdielne názory na referendum ovplyvňujú medziľudské vzťahy. Anglická dramatička **Charlene Jamesová** kladie vo svojom filme menší dôraz na samotné referendum a jeho politické konzekvencie, ale prioritne zdôrazňuje dôležitosť porozumenia a dialógu medzi podporovateľmi a odporcami Brexitu. Je to príbeh dvadsaťročného muža menom Reece, ktorému samotné referendum zmenilo vzťah s priateľkou menom Hannah. Jeho rodina totiž hlasovala v referende za odchod z EÚ, pričom jeho priateľka podporovala zotrvanie v integračnom zoskupení. Rozdielny náhľad na Brexit spôsobil, že Reece a Hannah nekomunikovali spolu už tri týždne, pričom mladík by bol rád, keby Hannah pricestovala za ním do jeho rodného mestečka, porozprávala sa s jeho rodinou a pochopila dôvody ich hlasovania v referende. Reece čaká v kaviarni na železničnej stanici a dúfa, že vo vlaku, ktorý má prísť bude i jeho priateľka. Keď Reece rozpráva o tom, akým, tón jeho monológu je výrazne pesimistický. Film sa končí príchodom vlaku a tým, že Reece kráča po nástupišti držiac Hannah za ruku, čím je zdôraznená dôležitosť vôle človeka začať komunikovať a viesť dialóg. (www.theguardian.com/2017/go-home)

Uvedené tri divadelné hry a deväť krátkych filmov zobrazuje jeden a ten istý politický problém z rôznych pohľadov. Herci v nich stvárnilí ľudí z rôznych častí Spojeného kráľovstva, rovnako ako aj z rôznych sociálnych a vekových skupín. Divadelné inscenácie i filmy sa zameriavajú skôr na to, ako referendum vplýva na život bežných ľudí ako na obraňovanie dôvodov na zotrvanie v EÚ alebo odchodu z integračného spoločenstva. Postavy zdôvodňujú svoje rozhodnutie v referende vzhľadom na ich vzťah s inými ľuďmi, či už v rámci rodiny, širšej komunity, v ktorej žijú alebo v rámci celého národa. Cieľom rozoberaných divadelných hier a krátkych filmov je vytvoriť dialóg medzi rôznymi ľuďmi, a spojiť tak národ, ktorý sa stal rozdeleným v dôsledku výsledku referenda. Je možné konštatovať, že ich prioritným cieľom je vyvolať vzájomné porozumenie, pričom zvyšujú povedomie o nevyhnutnosti pochopiť a akceptovať rozdiely v názoroch u ľudí. Nemajú za cieľ vplývať na výsledok referenda, neakceptovať ho, prípadne moralizovať rozhodnutie o zotrvaní Spojeného kráľovstva v EÚ alebo vystúpení z európskeho integračného spoločenstva. Výrazným spôsobom vyplývajú na potrebu vzájomného počúvania, rozšírenia porozumenia opozitných názorov a vedenia konštruktívneho dialógu.

Zoznam bibliografických odkazov

BILLINGTON, M. 2012. „P is for Political Theatre.” The Guardian 27 marec 2012. [cit. 2020. 08. 11]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/stage/2012/mar/27/p-political-theatre-modern-drama>.

BBC News, 2016. [cit. 2020. 08. 11]. Dostupné na internete: http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

BBC News, 2014. „SNP’s Sturgeon says UK withdrawal from EU ‘must have’ four nation backing“. 29. október 2014. [cit. 2020.18.11]. Dostupné na internete: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-29805045>.

Broadwayworld, 2018. „THE-LAST-TEMPTATION-OF-BORIS-JOHNSON-To-Premiere-In-May-2019-At-Park-Theatre.“ 13. december 2018. [cit. 2020. 08. 11]. Dostupné na internete: <https://www.broadwayworld.com/uk-regional/article/THE-LAST-TEMPTATION-OF-BORIS-JOHNSON-To-Premiere-In-May-2019-At-Park-Theatre-20181213>.

CLARKE, H., GOODWIN, J. M., WHITELEY, P. 2017. Brexit: why Britain voted to leave the European Union. New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2017, 224 s. ISBN 978-1-316-60504-2.

Mayday! 31. máj 2019. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete: <http://alaninbelfast.blogspot.com/2019/05/?m=1>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 08. 11]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/19/leading-playwrights-create-brexit-shorts-david-hare-abi-morgan>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/19/time-to-leave-a-new-play-by-david-hare-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete: <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/19/permanent-sunshine-a-new-play-by-al-kennedy-brexit-shorts>

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/19/your-mas-a-hard-brexit-a-new-play-by-stacey-gregg-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/26/the-pines-a-new-play-by-gary-owen-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/19/just-a-t-shirt-a-new-play-by-meera-syal-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.nytimes.com/2017/03/29/world/europe/theresa-may-letter-article-50.html>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/26/shattered-a-new-play-by-maxine-peake-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete <https://www.theguardian.com/stage/2017/jun/26/burn-a-new-play-by-james-graham-brexit-shorts>.

The Guardian, 2017. [cit. 2020. 18. 11]. Dostupné na internete www.theguardian.com/2017/go-home.

PATTERSON, M. 2003. Strategies of Political Theatre: Post-War British Playwrights. Cambridge: Cambridge University Press., 252 s., ISBN 978-0-521-25855-5.

ŠTRBA, P. 2016: „Škóti chcú odísť. Íri zjednotiť sa. Brexit hnevá aj Londýňčanov.“ [online]. SME, 24. júna 2016. [cit. 2020. 20. 11]. Dostupné na internete: https://svet.sme.sk/c/20199832/skoti-chcu-odist-iri-zjednotit-sa-brexite-prekaza-aj-londyncanom.html?ref=terazbox_sme.

Nationaltheatre, Londýn. [cit. 2020. 20. 11]. Dostupné na internete: <https://www.nationaltheatre.org.uk/shows/my-country>.

VPLYV PROSTREDIA NA BEZPEČNOSŤ OBJEKTU KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY V ČASE PANDÉMIE

ENVIRONMENTAL IMPACT ON SECURITY OF AN OBJECT OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN A PANDEMIC TIME

Ing. Branislav Lancik, MBA

ABSTRAKT

Práca analyzuje spôsoby merania telesnej teploty a návrhy obmedzenia vplyvov prostredia na správnosť nameraných údajov. Exaktne navrhuje spôsoby merania teploty za použitia sofistikovaných metód a spôsobov eliminácie vonkajších vplyvov v prostredí objektu kritickej infraštruktúry.

Kľúčové slová: Telesná teplota, termokamera, pandémia, letisko

Úvod

Pandémia nového korona vírusu, priniesla mnoho zmien do našich životov, ako v súkromnej sfére, tak aj v pracovnej. S tými to zmenami je potrebné sa vysporiadať, tak aby čo najmenej ovplyvňovali naše životy a čo najmenej zasiahli do nášho súkromia. Jednou z požiadaviek pri boji s korona vírusom, je povinné meranie teploty, pri vstupe do objektov.

V práci sa zameriavam na hlavne na návrhy obmedzenia vplyvov prostredia na správnosť nameraných údajov a navrhujem spôsoby merania teploty za použitia sofistikovaných metód.

1 Súčasný stav

Podľa nariadenia je potrebné pri vstupe do objektov vykonať meranie teploty. 2. apríla 2020 k tomu Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky vydal usmernenie. Usmernenie ako postupovať pri meraní telesnej teploty a pri odhalení zvýšenej telesnej teploty pri vstupe do nemocníc a do priemyselných podnikov. Toto usmernenie v bodoch popisuje ako teplotu merať a ako postupovať pri nameraní zvýšenej teploty.

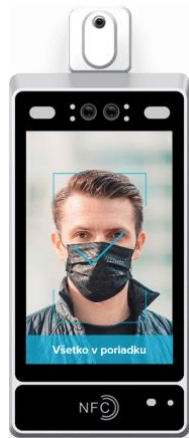
- Meranie telesnej teploty vykonávať certifikovaným bezkontaktným lekársym teplomerom pred vstupom do zariadenia vo vyčlenenom priestore s vhodnými mikroklimatickými podmienkami.
- Osoba, ktorá vykonáva meranie telesnej teploty je povinná mať jednorazové rukavice a na prekrytie horných dýchacích ciest respirátor, resp. tvárové rúško, štít.
- Odstup medzi dvoma osobami, ktoré čakajú na meranie teploty musí byť najmenej 2 metre, osoby musia mať prekryté horné cesty dýchacie tvárovým rúškom.
- Teplomer je potrebné nasmerovať na stred čela, odporúča sa vzdialenosť 1-3 cm od pokožky čela. Samotné meranie telesnej teploty vykonať podľa pokynov výrobcu uvedených v návode na použitie daného teplomera.
- Zabezpečiť pravidelnú dekontamináciu teplomera podľa odporúčania výrobcu.

1.1 Ako sa spoločnosti vysporiadali s nariadením

V súčasnosti vidíme dva prístupy ktorými sa spoločnosti pri uplatňovaní nariadenia vydali. Spoločnosti sa na riešenie pozreli z pohľadu finančnej a personálnej náročnosti a rozhodli sa, pre naše potreby nazvime tieto postupy ako konvenčné a sofistikované.

Pod konvenčným prístupom si predstavujeme zamestnanca s bezdotykovým teplomerom, ktorý pri vstupe meria teplotu a kontroluje prekrytie horných dýchacích ciest.

Pod sofistikovaným prístupom si predstavujeme meranie rôznymi typmi termokamier, ktoré merajú telesnú teplotu a kontrolujú prekrytie horných dýchacích ciest.



Sofistikovaný prístup



Konvenčný prístup

Obr. 1 Meracie prístroje (Zdroj: internet)

2 Chyby pri meraní teploty

Najčastejšiu chybu ktorú si všímam pri meraní teploty pri vstupe je neeliminovanie vonkajších vplyvov.

Podľa nariadenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky je meranie nutné vykonať vo vyčlenenom priestore s vhodnými mikroklimatickými podmienkami. Toto zamestnávateľia a prevádzkovatelia budov spĺňajú, neriešia však vplyvy prostredia a vplyv človeka na jeho telesnú teplotu.

Predstavme si niekoľko scenárov ktoré môžu ovplyvniť meranie bez ohľadu na spôsob merania, kvalitu meracích prístrojov, na kvalitu personálu a vylúčme snahu o úmyselnú snahu o oklamanie merania. Zameriame sa len na vplyv vonkajšieho prostredia a činnosť osoby ktorá vstupuje do objektu.

Ročné obdobie - v našich zemepisných šírkach klesá vonkajšia teplota v zimných obdobiach hlboko pod bod mrazu. Človeku pohybujúcemu sa v takomto prostredí prirodzene klesá teplota neprekrytých častí, často až pod merací rozsah prístrojov. Človek so zvýšenou teplotou ktorý strávi v takýchto teplotách určitý čas, bude mylne vyhodnotený ako bezpríznakový. Naopak v letných mesiacoch môže byť človek vpustený do objektu aj so zvýšenou teplotou, ktorá je pripisovaná počasiu.

Životný štýl – rozhodli sme sa nazvať tento scenár takto vzletne, ale jedná sa v princípe o ľudí ktorí do práce prichádzajú napr. na bicykli, alebo behom. Ich telesná teplota bude zvýšená športovou aktivitou, ktorá bude rozoznaná aj obsluhou a takto zvýšená teplota môže byť pripísaná aktivite a nie príznakom choroby.

Samozrejme takýchto prípadov dokážeme nájsť viac a veľa z nich sa dá eliminovať režimovými opatreniami. Sú ale exponované miesta, kde hrozí vysoké riziko roznášania vírusu, ako sú napríklad železničné stanice, letiská a podobne, kde sú často ľudia pod časovým stresom. Nasledujúcich kapitolách načrtne možné riešenia eliminácie vonkajších vplyvov.

3 Návrh riešenia

V nasledujúcich častiach si priblížime možné spôsoby zefektívnenia merania telesnej teploty a elimináciu vplyvov prostredia a tým chybné merania.

3.1 Objekt kde bude meranie prebiehať

Ako objekt sme si vybrali odletovú halu medzinárodného letiska. V objekte tohto typu sa stretáva veľké množstvo ľudí, pod stresom a je to veľmi exponované miesto rýchleho šírenia vírusov do celého sveta. Práve aj v dnešnej situácii ale aj do budúca je potrebné zabezpečiť bezpečné cestovanie, kde meranie teploty je prvým a rýchlim signalizátorom možného zdravotného problému.

Budova má veľkú podlahovú plochu, zabezpečenú stálosť vnútorného prostredia (klimatizácia, vzduchotechnika, ...), má dostatočné personálne a finančné zázemie a snahu letiska je bezpečné a hlavne rýchle odbavovanie cestujúcich.

3.2 Podmienky nutné na elimináciu vonkajších vplyvov

Pre eliminovanie vonkajších vplyvov je potrebné zabezpečiť riadeným spôsobom vyrovnanie sa tela s teplotou v interiéri. Najjednoduchší spôsob je zabezpečiť pobyt po stanovenú dobu v interiéri a až následne zmerať teplotu, avšak práve takéto riešenie by naopak mohlo ešte zhoršiť súčasnú pandemickú situáciu, alebo v budúcnosti prispieť k šíreniu inej choroby. Je pre to v záujme bezpečnosti cestujúcich a aj pre zmiernenie stresu, vykonať vyrovnanie sa tele s okolitou teplotou riadene.

3.3 Aké zariadenie budeme používať

Termografia je vedný odbor, ktorý sa zaoberá analýzou teplotného poľa na povrchu telesa bezkontaktným spôsobom. Termografickými meracími prístrojmi je možné zobrazit' teplotné pole objektu, ale iba na jeho povrchu.

Termokamery umožňujú zobrazit' infračervené žiarenie telesa (tela osoby) tak, aby bolo toto žiarenie viditeľné. Vizualizácia infračerveného žiarenia. V našom prípade budeme

vnímať termokameru ako súbor zariadení a SW, ktorý umožňuje sledovať, vyhodnocovať a merať teplotné pole objektu.

Termokamery prešli za posledné roky značným vývojom a pandémie korona vírusu ju ešte posunula o kus dopredu. Prvé termokamery, keď vynecháme vojenské použitie, sa objavujú v priemysle pre meranie veľmi vysokých teplôt napr pri odpichoch vo vysokých peciach a podobne. Tieto termokamery boli kalibrované na meranie vysokých teplôt a odchýlka v radovo desiatkach stupňov nehrala rolu. Zaujímavé ale je, že už pri týchto inštaláciách sa objavujú prvé blackbody kalibrátory, hlavne pri meraniach na väčšie vzdialenosti. Ďalší rozvoj bol pre laickú verejnosť viditeľný pri výmenách okien a zatepľovaní budov, kedy sa robila kontrola úniku tepla pomocou ručných termokamier.



Obr. 2 Ručná termokamera (Zdroj: internet)

V súčasnosti sú termokamery využívané vo veľkej miere ako súčasť integrovaných bezpečnostných systémov a slúžia v rámci CCTV ako detekcia narušenia na veľké vzdialenosti, rádovo v stovkách metrov. Tieto typy kamier sú kalibrované v spektre kde sa nachádza teplota živých organizmov pre zabezpečenie ich detekcie. Ešte niekoľko rokov dozadu slúžili termokamery ako jednoúčelové zariadenie, ktoré sledovalo infračervené vyžarovanie objektu. Dnes sú to viacúčelové zariadenia s termo a aj deň/noc objektívom, s rôznymi SW nastaveniami ako sú napríklad detekcia tváre, trasovanie objektu, rozpoznanie tváre a mnohé ďalšie. Termokamery majú rôzne typy výstupov na ďalšie možné ovládanie a riadenie.



Obr. 3 Bezpečnostná termokamera (Zdroj: Mobotix AG)

Pandémia korona vírusu a potreba merať teplotu osoby priniesla ďalší rozvoj termokmier. V prvom momente sa výrobcovia snažili úpravou software zvýšiť presnosť meraných údajov. Obecne sme voči týmto zlepšeniam dosť skeptickí, nakoľko v priebehu niekoľkých mesiacov boli hlavne čínsky výrobcovia schopní zvýšiť presnosť z $\pm 1^\circ\text{C}$ na $\pm 0,3^\circ\text{C}$, len zmenou software. Je možné že výrobcovia úmyselne presnosť znižovali, ale tento variant sa mi v dnešnom konkurenčnom prostredí nezdá relevantný. Teplotná citlivosť podstatným spôsobom ovplyvňuje výslednú kvalitu obrazu čím je nižšia, tým je na obraze viac šumu.

K zlepšeniu kvality merania na $\pm 0,1^\circ\text{C}$ sa dá dosiahnuť s použitím tzv. **blackbody** zariadenia. Zariadenie blackbody je žiarič presnej teploty, podľa ktorej sa kalibruje termokmera. S takýmto teplotným etalónom je potom schopná merať presnejšie. Vďaka blackbody sa eliminujú vplyvy prostredia, ako zmena vlhkosti či teploty. V našom prípade sú však tieto hodnoty stabilné a slúžiť bude ako presný referenčný bod. Blackbody umožňuje presne zmerať teplotu na väčšiu vzdialenosť, je ale dôležité jeho správne umiestnenie.



Obr. 4 Blackbody (Zdroj: Internet)

Nadstavbový SW je software ktorý bude slúžiť na vyhodnocovanie údajov poskytnutých z jednotlivých termokamier. Samotná termokamera dokáže vyhodnotiť ako sme už spomínali množstvo údajov, v našom prípade ale uvažujeme o systéme termokamier, ktoré budú vďaka nadstavbovému SW vyhodnocované v priebehu času. Dnešné nadstavbové systémy už môžu a často aj obsahujú istý druh umelej inteligencie, ktorá aj s informáciami od meteostanice, dokáže predpovedať rozsah teplôt ktoré pri vstupe cestujúci môže mať.

Mechanické zábranné prostriedky sú v našom prípade určené na riadený pohyb cestujúcich v rámci budovy letiska. Majú zabezpečiť odstup cestujúcich a priviesť ich k meracím bodom v správnej postupnosti.

3.4 Prípadová štúdia

Prípadová štúdia navrhuje možnosť, ako v objekte kritickej infraštruktúry - letisku vytvoriť meraciu zónu, s maximálnou elimináciou vonkajších vplyvov. Štúdia sa nezaobera presnými typmi zariadení, ale ponúka pohľad, ako sa dá situácia riešiť, tak isto nerieši finančnú náročnosť riešenia.

Predpoklad: Jedná sa o medzinárodné letisko ktoré využije 20 miliónov cestujúcich ročne. Letisko hľadá možnosti ako zabezpečiť zvýšenú ochranu cestujúcich a mať aj do

budúcna systém, ktorý im pomôže zvládať pandemické stavy a zabrániť tak prepacom tržieb. Letisko má v odbavovacej hale dostatočný priestor na vytvorenie meracej zóny. Budú splnené všetky podmienky GDPR.

Návrh: Na letisku sa vytvorí meracia zóna. Bude tvorená zábrannými prostriedkami v kombinácii s termokamerami, blackbody a nastavovným SW.

Pri vstupe do odbavovacej haly, bude cestujúci zábrannými prostriedkami privedený k prvému meraciemu bodu, bude vyzvaný aby si zložil prikrývku hlavy, ktorá mu zakrýva čelo a bude mu zmeraná teplota a vyhotovená fotografia. Toto sa bude diať na každom meracom bode. Mechanické zábranné prostriedky budú viesť cestujúceho halou tak, aby bol zachovaný odstup medzi nimi minimálne dva metre, na to bude dohliadať aj personál letiska. Takéto vedenie by malo mať za následok vyrovnanie sa tela s okolitým prostredím a možnými manipuláciami s teplotou čela, napr. prikladaním studených predmetov na čelo a tvár. Predpoklad je vykonať minimálne štyri takéto merania. Z každého meracieho bodu bude do nastavbového systému zaslaná fotografia a aj obrázok z termokamery. Nastavbový SW pospája podľa fotografie tváre priradí obrázky z termokamier. Následne bude porovnávať zmeny teploty na jednotlivých meracích bodoch. Podľa jej vývoja vyhodnotiť, či má alebo nemá cestujúci zvýšenú telesnú teplotu. Umelá inteligencia dokáže rozoznať snahu o oklamanie systému. Cestujúci ktorý budú nastavbovým SW vyhodnotení ako rizikovní, budú mechanickými zábranami a turniketmi vedení do izolačnej časti, kde im bude pod dozorom personálu zmeraná teplota a personál rozhodne či takýto cestujúci môže pokračovať v ceste.

Záver

Cieľom tejto práce bolo ukázať možný pohľad na meranie telesnej teploty v čase pandémie. Využiť v čo najväčšej miere techniku namiesto osôb a zabrániť šíreniu vírusov. Snažili sme sa poukázať na možné nedostatky súčasného stavu pri meraní telesnej teploty a načrtnúť návrh riešenia tohto stavu v prostredí letiska.

Zoznam bibliografických odkazov

HOHREITER, L 2016 *Manažment ochrany objektov*, EDIS-vydavateľské centrum ŽU ISBN 978-80-554-1164-4

KELEMEN, M., JEZNÝ, M., PULIŠ, P. 2010 *Letisko komplex ochrany osôb, majetku a bezpečnostných technológií* Vedecká monografia, AOS gen. M.R. Štefánika Liptovský Mikuláš, 2010

KERNER, L., KULČÁK, L., SÝKORA, V. 2003 *Provozní aspekty letišť*, Provozní aspekty letišť, ČVUT, Dopravní fakulta,

KOLESÁR, J. 2010: *Ochrana civilného letectva pred činní protiprávneho zasahovania*, TUKE 2010

NEČAS, P., KELEMEN, M. 2010 *War on insecurity: calling for effective strategy!* Scientific monograph, Kiev: The Center of Educational Literature, 2010, ISBN 978-611-01-0023-6

www.uvzsr.sk

www.korona.gov.sk

www.mivn.sk

MASS MIGRATIONS—CHALLENGES AND QUESTIONS THAT NEED TO BE ASKED

Monika Cverlin¹²⁴

ABSTRACT

This paper has dealt with potential problems that mass migrations could bring in a near future. The first part of the paper described the theory and history of migrations and gave a brief insight about it. The second part of the paper discussed the mass migrations and Migrant crisis in 2015. It opened a question of an assimilation and multiculturalism in EU and also the connection between political correctness and migration criticism. The goal of this paper was to be able to have open discussions about different subjects and problems which were addressed in this work.

Key words: *Migration, Migrant crisis, multiculturalism, assimilation, political correctness*

Introduction

Migration is an active process that has been happening for centuries. Even two million years ago our ancestors moved from Africa. There are multiple theories about who left Africa first¹²⁵, but as soon as they possessed physical and cultural attributes to leave and survive a different environment, they did. Individual and minor migrations are historical and human need. They are accountable for many achievements, but also for some failures. Migrations are happening everyday and have a huge impact on the global market (Mikac, Dragović, 2017). For **Collier**, recent migrations are response to the extreme global inequality between destination countries and departure countries (2013). Migrations are important to understand today's complex society. Therefore, this paper is going to present some potential problems that mass migrations could bring in a near future. The first part of the paper deals with the theory of migrations and gives a brief insight about it. The second part of the paper discusses the mass migrations and Migrant crisis in 2015. The goal of this paper is not to give an answer to some questions, but rather opposite. Its aim is to have an open discussion with the research questions about different topics which could be addressed in the future disputes.

1 Briefly about migrations

Migrations are defined as movements. The permanent change of residence by an individual or group; it excludes such movements as nomadism, migrant labour, commuting,

¹²⁴ Monika Cverlin, mag. mediior. Publ, PhD student, Faculty of Social Science, University of Ljubljana, Don Stjepana Batinovića 3, 20207 Mlini, Croatia, monika.cverlin7@gmail.com

¹²⁵ African Homo erectus may have been the first human species to leave Africa. Fossil remains show this species had expanded its range into southern Eurasia by 1.75 million years ago. Their descendents, Asian Homo erectus, then spread eastward and were established in South East Asia by at least 1.6 million years ago.

However, an alternate theory proposes that hominins migrated out of Africa before Homo ergaster evolved, possibly about 2 million years ago, prior to the earliest dates of Homo erectus in Asia (Blaxland, Dorey, 2020).

and tourism, all of which are transitory in nature (Britannica, 2008). Naturally, after globalization, migrations increased. Held et al. have given the best definition saying that it be defined as the “*widening, deepening and speeding up of worldwide interconnectedness in all aspects of contemporary social life*” (Czaika, Haas, 2014). In that way, globalization and migrations have connected. **Czaika** and **Haas** are writing that there are couples of reasons why migration is linked to a globalization. One of them is technology. The technological change has lowered resource constraints on mobility –by bringing down costs of travel and communication. Second, it has strengthened migrant networks and transnational ties by making it easier to stay in touch with family and friends and to travel back and forth between destination and origin countries. Also, development of the Internet made people more aware of the previously unknown countries. The other important reason is political one. Since the 1980s, there has been a global political trend toward laissez-faire economic policies, lifting of international barriers for trade and capital flows (2014). Therefore in **Fukuyama’s** words, while globalization has been facilitated by technological progress, the process is also driven by ideological shifts and political change toward an assumed “*universalization of Western liberal democracy*” (2002). **Castle** and **Miller** said that a key dimension of globalization is a rapid increase in cross-border flows of all sorts, finance and trade, ideas, ideologies, and knowledge about democratic and economic governance, cultural and media products, and people (Czaika and Haas, 2014). Therefore, connecting the theories, it’s confirmed that the globalization has enlarged migrations by making them “*more accessible and achievable*”.

While migrations have been happening for centuries, global “*skeptics*” claim that the phenomena of internalization of migration have started with European colonialism in 19 century when people were forced to move, either to be slaves or to work. It is estimated that by 1850 about 15 million slaves had been transported from Africa to both Americas, and during century after the abolition of slavery, over 30 million people were started as “contract workers” (Mesić, 2002). Up to 1820 about 2.6 million Europeans migrated to the Americas, mainly from Britain, Portugal and Spain (Ferrie, Hutton, 2013).

The largest migrations in the second half of the 20th century and the beginning of the 21st century have consisted of refugees fleeing war, such as the estimated 3–4 million people who fled Afghanistan in the 1980s and the 5–6 million who departed Syria in the 2010s (Britannica, 2020) These latest migration are growing because of the constant combination of the push factors, which are the reason why someone decides to leave their domicile country and pull factors which are the reasons why someone chooses the country he immigrates to. The current global estimate is that there were around 272 million international migrants in the world in 2019, which equates to 3.5 per cent of the global population. In 2019, most international migrants (around 74%) were of working age (20 to 64 years of age), with a slight decrease in migrants younger than 20 years old from 2000 to 2019 (from 16.4% to 14%), and a constant share (around 12%) of international migrants 65 years of age and older since 2000. This figure remains a very small percentage of the world’s population (at 3.5%), meaning that the vast majority of people globally (96.5%) are estimated to be residing in the country in which they were born (World Migration Report, 2020).

People migrate due to the various reasons. They could be economical, social, political or even environmental. There is also a possibility of forced migrations, where people are moving due to the war or famine. Human mobility has been a core tenet of the unprecedented

economic growth of the last 100 years and is critical to the global economy. Today, there are almost 1 billion migrants worldwide (Yayboke, 2020). Migration flows data capture the number of migrants entering and leaving (inflow and outflow) a country over the course of a specific period (Migration data Portal, 2020). With that, North America and Europe have had the biggest influx of the migrants in 2017. According to the OECD report from 2017, the permanent inflows of foreigners has been in Germany (1 384 018 people), following by United States (1 127 167) and UK (520 000).

2 Migration challenges

Mass migrations in 2015

One of the biggest challenges that EU has been facing are mass migrations from 2015. The influx of immigrants has been so large that it's also called Migrant crisis (Tadić, Dragović, Tadić, 2016). It is a consequence of many years of transition processes in the Middle East and North Africa, originally called The Arab Spring. The current refugee crisis is a synergy of earlier labor migrations from the underdeveloped parts of the Mediterranean basin towards the EU and escaping the war-induced insecurity in part of the Arab countries of the Mediterranean and sub-Saharan Africa. The refugee crisis was exacerbated by wars and coups in the Arab countries of the Mediterranean, but also by the incomplete intervention of Western alliances in overthrowing the dictatorships in those countries. These processes in Syria¹²⁶ and Libya have resulted in civil war (Tadić, Dragović, Tadić, 2016). During the war in Syria there were more than 300,000 people killed, many were wounded and missing and about two-thirds of the total population was forcibly displaced. Over four million Syrian citizens have left Syrian territory, while about 7.6 million have been internally displaced within Syria's borders (Iljić et al., 2015). Now, there are 5,550,045 Syrian refugees¹²⁷ total registered (Operational portal, 2020)

While big number of refugees found their asylum outside of Europe, number of them found it in Europe. 1.3 million migrants applied for asylum in the 28 member states of the European Union, Norway and Switzerland in 2015. Most of them are from Syria, Afghanistan and Iraq (Pew research center, 2016). Since 2012, Germany has been the primary destination country for asylum seekers in Europe, receiving 442,000 asylum applications in 2015 alone. Following Germany, Hungary (174,000 applications) and Sweden (156,000) received the highest number of asylum applications in 2015. Meanwhile, France (71,000) and the UK (39,000) received roughly the same number of applications in 2015 as in years just prior to the refugee surge in 2015 (Pew research center, 2016).

¹²⁶ The situation in Syria was a result of the decades of political instability in the Middle East and Central Asia since the start of the war in Afghanistan in 1973 and the war in Iraq in 2003. In Syria, this had a population of eighteen million in 2014, protests against Syrian President Bashar al-Assad and the entire government led to a civil war between supporters of the regime (regular Syrian army) and rebels (Free Syrian Army). The situation of the conflict has also been complicated by the clashes between the Kurdish army in northern Syria and Iraq, after continuous, albeit covert, protests and clashes between the Kurds and government forces since 2004. The Islamic States of Iraq and the Levant (ISIL) moderated the war and very quickly conquered large parts of western Iraq as well as eastern and central Syria (Iljić et al., 2015).

¹²⁷ There is a debate that focuses about the terms which supposed to be used for the current crisis. Authors and scholars use three terms: Asylum seekers, refugees and migrants. This paper is going to use all of them, depending on the source that used it, but it's important to note that all of those names describe people who left their domicile county in order to „save their lives“ or „find a better life“.

The migration crisis has brought lot of questions which remain to be answered. First of all, countries have obligations towards its citizens and that's a central part of a "*social contract*", but also, citizens and country have an obligation towards those who are in a deep trouble. Other than just being human, it's also in accordance with the Universal Declaration of Human Rights. To help a society in a great poverty and to help refugees who are running from problematic societies (Kotarski, 2019). To be a human being, to be sympathetic are normal emotions, but it's important to discuss these topic not just with emotions, but with the facts. In his book *Exodus: How migrations are changing our world*, **Paul Collier** gave an interesting comparison. He said that asking about whether migration are good or bad is like asking whether eating is good or bad. Eating is good, but too much food leads to obesity (Collier, 2013). Just like **Collier** concluded, it's not about whether migrations are good or bad, it's about how much of them is enough?

People, who were leaving their home behind, didn't care about the mean of coming to the "*promised land*". They just went. While passing the certain routes¹²⁸ countries to come to destination countries, migrants were facing dangerous. On the global scale, the biggest number of migrants dies in Mediterranean¹²⁹ (Missing Migrants, 2017). They also lose their lives during other parts of their journey to the EU; many have died crossing the Sahara desert, due to starvation and dehydration (International Organization for Migration, 2015). While they are trying to survive, they are unfortunately included in a process of smuggling. Those migrants who use the services of smugglers take considerable risks; particularly if they are travelling by boat across the Southern Mediterranean. The data suggest that more than 280 000 people were detected for illegal border crossing into Europe in 2014641, the majority having used smuggling services to gain entry (European Commission, DG Migration & Home Affairs, 2015). Birnbaum said that smuggling refugees into Europe is a new growth industry. He wrote that there are a growing number of networks that were dealing in the trafficking of illegal drugs and are now shifting to people smuggling. The number of criminal activities is growing with the same speed as the number of illegal migrants (Birnbaum, 2015).

While immigrants were desperately wanted to enter in Europe, not all the countries from European Union wanted to greet them with open arms. Some countries accepted migrants without any questions, some of them didn't like that kind of policy. Germany with **Angela Merkel** had an open door policy, rejecting any limit on the number of refugees allowed into the country. She claimed that "*There is so much violence and hardship on our doorstep. What's right for Germany in the long term? There, I think it is to keep Europe together and to show humanity*" (Euroactive with Reuters, 2016). Sweden accepted the biggest number of immigrants in comparison with the people living there, while Italy and Greece deal with the big influx of the immigrants (Mikac, Dragović, 2017). Hungary, on the other hand, took a different approach. Prime Minister **Viktor Orbán** was standing in front of a sign declaring, "*Let us defend Hungary*" during a 2016 referendum campaign. Hungary was supposed to accept 1,294 refugees. However, his response was that any EU plan to relocate asylum seekers, including many Muslims, would destroy Hungary's Christian identity and culture (Goździak, 2019). Austria put a barbed wire towards Slovenia; Slovenia put the same towards Croatia. Croatia

¹²⁸ Western Balkan route, Central Mediterranean route, Western Mediterranean route, Eastern mediterranean route

¹²⁹ In 2017- 2,410 migrants died in Mediterrean, in 2016- 5,143, in 2015- 3,784 (Missing Migrants, 2017)

rejected certain number of immigrants and sent them back in Bosnia and Herzegovina. This only showed that European Union was not united and that the joint mechanisms for this issue still don't exist. Despite all of that, **Mikac and Dragovic** (2017) do ask several questions which deserve to be researched more—if the migrants had an open invitation to come to certain European countries, why were the “*states on the route of movement*” called out to stop migrants? Why did they let the development of organized criminal in terms of illegal transportation of people and why they didn't manage to organize the transportation and registration in the manner worthy of a human being?

3 Multiculturalism vs assimilation

There is a global discussion about whether multiculturalism is a myth or today's reality? While in some countries a policy discourse of multiculturalism emerged in the 1970s, it was only in the 1990s, led by scholars in Canada and the United States that a political theory of multiculturalism emerged (Triandafyllidou, Modood, Zapata-Barrero, 2006). There are multiple theories on multiculturalism. Oxford University Press dictionary defines it as the practice of giving importance to all cultures in a society. Britannica acknowledges it as the view that cultures, races, and ethnicities, particularly those of minority groups, deserve special acknowledgment of their differences within a dominant political culture (Eagan, 2015) **Malik** (2015) claimed that thirty years ago, many Europeans saw multiculturalism—the embrace of an inclusive, diverse society—as an answer to Europe's social problems. Today, a growing number consider it to be a cause of them: *Europe has allowed excessive immigration without demanding enough integration—a mismatch that has eroded social cohesion, undermined national identities, and degraded public trust. Multiculturalism's proponents, on the other hand, counter that the problem is not too much diversity but too much racism.*

Even **Kristijan Kortarski** claims that in today's society, assimilation has become “*almost politically incorrect*” subject connected to labels like racism, xenophobia and nativism (Kortarski, 2019b) He also claims that multiculturalism cannot exist in the norms of liberal democracy, stating that it's only successful in authoritarian countries like Singapore. Professor **Ruud Koopmans** did a study called Euroislam and Six Country Immigrant Integration Comparative Survey and came to a conclusion that discrimination is not a main issue in inadequate participation in labor market, but their low level of socio-culture assimilation (Kortarski, 2019b). Some countries still accepted the term of multiculturalism, but they practice it differently. The United Kingdom has sought to give various ethnic communities an equal stake in the political system. Germany has encouraged immigrants to pursue separate lives in lieu of granting them citizenship. And France has rejected multicultural policies in favor of assimilations ones (Malik, 2015) It's interesting how **Malik** sees multiculturalism as a paradox. “*It accepts as a given that societies are diverse, yet they implicitly assume that such diversity ends at the edges of minority communities. They seek to institutionalize diversity by putting people into ethnic and cultural boxes—into a singular, homogeneous Muslim community, for example—and defining their needs and rights accordingly. Such policies, in other words, have helped create the very divisions they were meant to manage*” (Malik, 2015). The questions remain: Is multiculturalism a better “model” than assimilation? If immigrants are refugees or

asylum seekers, are they willing to adapt to a “western” liberal democracy, and if they don’t, what to do next?

4 Political correctness (PC)

According to **Hamilton** (2015) to be politically correct is to choose words and actions that avoid disparaging, insulting or offending people because they belong to oppressed groups. Oppressed groups are those subject to prejudice, disrespect or discrimination on the basis of their race, ethnicity, gender, sexual orientation or physical disability. **Hughes** said that PC manifested itself mainly in speech codes in order to avoid prejudicial language and in order to disguise taboo topics. This concerns education, issues connected to race, culture, gender and disability, later the environment and animal rights were also affected. He identified basically six realms: political, literary, educational, gender, cultural, and behavioral realms (In: Gallina, 2016). The term emerged in the west in the 1970s as a kind of self-parody used by activists in the various new social movements (Hamilton, 2015).

Some authors, like **Alvin Schmidt** consider it as an effort to get people to be comfortable by thinking and act that promotes multiculturalism. He holds that the promoters of the political correctness have two basic goals: 1) the imposition of multiculturalists values that revitalize all knowledge and standards of truth, except their own; and 2) the disruption of Euro-America culture (In Mesic, 2005). **David Thibodaux** sees political correctness as a central movement that accompanies “-isms”: multiculturalism, afrocentrism, radical feminism, genderism, environmentalism, deconstructionism, poststructuralism etc. For him, political correctness has turned the whole education into a system of indoctrination, in which discussion, open research, logical analysis, and even historical scientific facts are sacrificed on the altar of the political and social agenda and all political correct notions on which the agenda is based (In Mesic, 2015). **Ely, Meyerson** and **Davidson** consider PC as a double-edged sword. In cultures regulated by political correctness, people feel judged and fear being blamed. They worry about how others view them as representatives of their social identity groups. People draw private conclusions; and they become immutable. Resentments build, relationships fray, and performance suffers (2006). **Jordan Peterson**, professor at Toronto University said that PC is now a force for bad because the PC ideology types think that proper way to classify people is by their group affiliation which represents a problem because there’s an endless number of ways that you can classify people by their group affiliation (2018).

In his work, **Mesic** gives some examples of how PC is handled now. Proponents of political correctness in their efforts to "deconstruct" all traditional American values, from "great literature" to "male and female character structures," on which sexual identities and gender roles are based. Thus it can be heard from them that the dinner of a man and a woman by candlelight is "prostitution"; that the Constitution of The United States "*the embodiment of the White Man with a model of ownership*"; that the Son of God was actually black and that he was born 4000 years before Jesus; that wearing "black" hats at graduation ceremonies is a "racial problem"; that a black man cannot be a racist. *Here are some examples of terms that aim to portray minority groups in a better light. It is not politically correct to say that he is physically handicapped, but "person with physical disabilities"; tall or short people are politically correct*

to call people “with height difficulties”; obese people “with lateral difficulties”, blackboard - chalk board; vagrants - homeless, etc. (Mesić, 2015, p. 176).

How about migration and political correctness? Is it possible to criticize mass migrations? Galina wrote that in Germany, single authors, rarely „experts“, would expose themselves with a critique on migration and the existence of political correctness in connection with the topic. Mass media and political parties had a little critical view on the issue. She also wrote that in Great Britain the politicization and medialization of the topic EU-freedom of movement for Eastern Europeans was significant. Since 2004, 1.1 million persons had immigrated to Great Britain from ten Eastern European countries, but this didn't mean another discussion of the illegal political asylum seekers debate: In 2003, the Press Complaints Commission had fueled a debate on political correctness in declaring the phrase „*illegal asylum seekers*“ inherently inaccurate. In 2013, when the topic was EU-immigration and not asylum seekers, only single voices were heard that connected the topic to political correctness: The former conservative Minister **Lord Patten** said in November 2013, that political correctness would prevent politicians to tell the truth about immigration (Galina, 2016).

There is a lack of scientific research on the topic and there should be an interest in researching it. There are important questions that also stay unanswered. Is it possible to lead a critical debate about migrations without being afraid to be accused of “something”? Is political correctness the reason why the scientific community doesn't talk about the problems regarding mass migrations?

Conclusion

This paper has dealt with the brief theory of migrations, its short history and the problems that mass migrations could bring in a future. The paper has point out how migrations are handled in some countries in EU and how the national policies about migration are not united. Also, discussing the subject like multiculturalism, assimilation and political correctness, author was trying to point out the potential problem that massive migrations, without any control, could bring. Following events that have recently happened in Europe (France, Austria) it's crucial to be able to discuss solutions which would benefit all of the people together.

References

- BIMBAUM, M.: Smuggling refugees into Europe is a new growth industry *The Washington Post*, 2015, [online], [cit.. 23/08/2020] Available in: https://www.washingtonpost.com/world/europe/smuggling-refugees-into-europe-is-a-new-growth-industry/2015/09/03/398c72c4-517f-11e5-b225-90edbd49f362_story.html
- BOŽIĆ, S., I BURIĆ, I.. 'Migracijski potencijal Hrvatske – mikroanalitički aspekti', *Migracijske i etničke teme*, Vol. 21, No 1-2, 2005, p. 9-33. [online], [cit. 17/08/2020]. Available in: <https://hrcak.srce.hr/5644>
- BRAXLAND B., DOREY F.:*The first migrations out of Africa. Australian Museum.* 2020 [online], [cit. 15/08/2020]. Available in: <https://australian.museum/learn/science/human-evolution/the-first-migrations-out-of-africa/>

BRITANNICA ;*Human Migration*. 2008. [online] [cit. 16/08/2020]. Available in: <https://www.britannica.com/topic/human-migration>

COLLIER P.: *Exodus: How Migration is Changing Our World* Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 309

CZAIKA, M., & DE HAAS, H.: *The globalization of migration: Has the world become more migratory?* *International Migration Review*, Vol. 48, No. 2, 2014, p. 283-323. [online] [cit. 15/08/2020]. Available in: <https://heindehaas.files.wordpress.com/2015/05/2014-has-the-world-become-more-migratory.pdf>

EAGAN J.L.: *Multiculturalism*. *Britannica* 2020. [online], [cit. 20/08/2020]. Available in: <https://www.britannica.com/topic/multiculturalism>

ELY R.J., MEYERSON D., DAVIDSON M.N. *Rethinking Political Correctness* *Harvard Business Review*. 2006. [online], [cit. 23/08/2020] Available in: <https://hbr.org/2006/09/rethinking-political-correctness>

EUROACTIV WITH REUTERS; *Merkel defends her open-door migration policy*. 2016. [online] [cit. 22/08/2020]. Available in: <https://www.euractiv.com/section/elections/news/merkel-defends-her-open-door-migration-policy/>

EUROPEAN COMMISSION, DG MIGRATION & HOME AFFAIRS: *A study on smuggling of migrants Report European Union webpage*. 2015. [online], [cit. 15/08/2020]. Available in: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf

EUROSTAT: *Migration and migrant population statistics*. 2020. [online] [cit. 21/08/2020]. Available in: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration flows: Immigration to the EU-27 from non-member countries was 2.4 million in 2018](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU-27_from_non-member_countries_was_2.4_million_in_2018)

FERRIE, JOSEPH P. AND HATTON, TIMOTHY J., *Two Centuries of International Migration*. IZA Discussion Paper No. 7866, 2014. [online], [cit. 02/09/2020]. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2377602>

GALLINA, N.. *Political Culture in Eastern and Western Europe: The Role of Political Correctness*. 2016. [online], [cit. 23/08/2020]. Available in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2870532#references-widget

GOŹDZIAK E.M. Using Fear of the “Other,” Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity *Migration Policy Institute*. 2019. [online] [cit. 25/08/2020]. Available in: <https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary>

HAMILTON C.: *Political Correctness: Its Origins and the Backlash Against It. The Conversation*. 2015. [online], [cit. 24/08/2020]. Available in: <https://theconversation.com/political-correctness-its-origins-and-the-backlash-against-it-46862>

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *World Migration Report 2020*. 2020. [online], [cit. 15/08/2020]. Available in: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

KOTARSKI K.: *Kako bi izgledao održiv etički okvir za migracije u 21. stoljeću (I dio)?*. *Ekonomski Lab.* 2019. [online], [cit. 15/08/2020]. Available in: <https://arhivanalitika.hr/blog/kako-bi-izgledao-odrziv-eticki-okvir-za-migracije-u-21-stoljecu-i-dio/>

KOTARSKI K.: *Multikulturalizam vs. asimilacija u zapadnim liberalnim društvima (II dio serije o globalnim migracijama)*. *Ekonomski Lab.* 2019. [online], [cit. 15/08/2020] Available in: <https://arhivanalitika.hr/blog/multikulturalizam-vs-asimilacija-u-zapadnim-liberalnim-drustvima-ii-dio-serije-o-globalnim-migracijama/>

MALIK K.: *The Failure of Multiculturalism: Community Versus Society in Europe* *Foreign Affairs.* 2015.(online) (Accessed: 23.08.2020) Available in: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-02-18/failure-multiculturalism>

MESIĆ, M.: 'Globalizacija migracija', In: *Migracijske i etničke teme*, Vol. 18, No.1 , 2002, p. 7-22. [online], [cit. 02/09/2020]. Available in: <https://hrcak.srce.hr/107346>

MESIĆ, M.: 'Kontroverzije oko "političke korektnosti"', In: *Revija za sociologiju*, Vol. 36, No. 3-4, 2005, p. 171-185. [online], [cit. 24/08/2020]. Available in: <https://hrcak.srce.hr/4483>

MIGRATION DATA PORTAL: *international migration flows*. 2020. [online], [cit. 02/09/2020]. Available in: <https://migrationdataportal.org/themes/international-migration-flows>

MIKAC, R., I DRAGOVIĆ, F.: 'Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed', In: *Forum za sigurnosne studije*, Vol.1, No. 1, 2017, p. 130-152. [online], [cit. 25/08/2020]. Available in: <https://hrcak.srce.hr/198071>

MISSING MIGRANTS PROJECT: *Missing Migrants*. 2017. [online] [cit. 25/08/2020]. Available in: <https://missingmigrants.iom.int/>

MODOOD, T., TRIANDAFYLLIDOU, A., & ZAPATA-BARRERO, R.: *European challenge to multicultural citizenship*. In: MODOOD, T., TRIANDAFYLLIDOU, A., & ZAPATA-BARRERO, R.(ed). *Multiculturalism, Muslims and Citizenship*. New York: Routledge. 2008,p. 1-22

OECD: *Databases on Migration*. 2017. [online], [cit. 04/09/2020]. Available in: <https://www.oecd.org/migration/mig/oecdmigrationdatabases.htm>

OPERATIONAL PORTAL REFUGEE SITUATIONS: *Syria Regional refugee Response*. *Operational Portal*. 2020. [online], [cit. 22/08/2020]. Available in: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

OXFORD UNIVERSITY PRESS: *Multiculturalism*. [online], [cit. 20/08/2020]. Available in: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/multiculturalism>

PETERSON J.: *Jordan Peterson discusses the problems with political correctness Youtube clip*. 2018. [online], [cit. 25/08/2020]. Available in: <https://www.youtube.com/watch?v=gEOhG8I-Bu4>

PEW RESEARCH CENTER: *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*. 2016. [online], [cit. 21/08/2020]. Available in: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>

TADIĆ, J., DRAGOVIĆ, F., i TADIĆ, T.: 'Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU', In: *Policija i sigurnost*, Vol. 25, No. 1, 2016, p.. 14-42. [online], [cit. 15/08/2020]. Available in: <https://hrcak.srce.hr/160609> Accessed 25.08.2020.

VAN MOL C., DA VALK H.: *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*. In: GARCÉS-MASCAREÑAS B., PENNINX R. (ed.) *Integration Processes and Policies in Europe* Cham: Springer International Publishing, 2016, p. 31-55.

WORLD MIGRATION REPORT: *International Organization for Migration*. 2015. [online], [cit. 17/08/2020]. Available in: <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>

ŽUPARIĆ-ILJIĆ D., GREGUROVIĆ S., KUTI S., GREGUROVIĆ M., PODGORELEC S., KLEMPIĆ S., MLINARIĆ D. *Tokovi prisilnih migracija i humanitarna kriza u Europi: strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti*. 2015. [online], [cit. 17/08/2020]. Available in: http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=c2d735dc-766f-4683-a9b1-0a17c96011f2&groupId=10156

KONCEPT ZLYHÁVAJÚCEHO ŠTÁTU V BEZPEČNOSTNEJ POLITIKE SVETOVÝCH MOCNOSTÍ

THE CONCEPT OF FAILED STATE IN THE SECURITY POLICY OF THE WORLD POWERS

Michaela Vlkolinská

ABSTRAKT

Koncept zlyhávajúceho štátu sa objavil v 90-tych rokoch 20. storočia ako odpoveď na rastúce vnútroštátne násilie vo veľkej časti sveta a bezprecedentne rýchlo začal ovplyvňovať dianie v oblasti medzinárodnej bezpečnosti. Zlyhávajúce štáty boli na začiatku 21. storočia označené za vážnu bezpečnostnú hrozbu v súvislosti s rizikom rozšírenia vnútroštátnych konfliktov a ich dôsledkov do širšieho regiónu a následne do celého sveta. V nasledujúcom príspevku sa bližšie pozrieme na bezpečnostné implikácie toho konceptu a prostredníctvom analýzy strategických bezpečnostných dokumentov prijatých svetovými mocnosťami v 21. storočí si overíme, nakoľko je koncept zlyhávajúceho štátu inkorporovaný v súčasnej bezpečnostnej politike svetových mocností, a či v jeho prípade ide skutočne o konštrukt západného geopolitického myslenia tak, ako to tvrdia jeho kritici.

KLúčové slová: zlyhávajúci štát, bezpečnostná hrozba, svetová mocnosť, bezpečnostná stratégia

Úvod

Pojem zlyhávajúci štát sa objavil na začiatku 90-tych rokov minulého storočia na označenie pomerne širokej skupiny štátov zmietaných násilnými vnútroštátnymi konfliktmi vyznačujúcimi sa národnostnou, etnickou, náboženskou či rasovou neznášanlivosťou, až nenávisťou sprevádzanou masívnym porušovaním ľudských práv a základných slobôd. Už o desať rokov neskôr sa stal základom pre tvorbu zahraničnopolitických doktrín a bezpečnostných opatrení západných mocností vo vzťahu k podstatnej časti najmä rozvojového sveta. Dôvod raketového úspechu tohto mladého konceptu tkvie podľa mnohých v tom, že jednoducho a zrozumiteľne vysvetlil rastúcu nestabilitu, nepokoje a násilie, ktoré sa po skončení studenej vojny začali objavovať vo vnútri štátov po celom svete a zároveň poskytol medzinárodnému spoločenstvu možné riešenie tohto problému. Za vinníka bolo označené zlyhanie štátu spôsobené slabým vládnutím, ktoré je možné napraviť adekvátnym zásahom do vnútorných záležitostí dotknutého zlyhávajúceho štátu s cieľom pomôcť mu vybudovať efektívny štátny aparát a naštartovať jeho socioekonomický rast.

1 Zlyhávajúci štát ako bezpečnostná hrozba 21. storočia

Medzinárodné spoločenstvo vstúpilo do nového milénia s neľahkou úlohou, musí nájsť riešenia pre viacero globálnych výziev, ktoré môžu v budúcnosti spôsobiť ľudstvu existenčné

problémy. Jednu z takýchto výziev predstavujú i zlyhávajúce štáty, o ktorých sa na začiatku nového tisícročia začalo hovoriť ako o závažnej či dokonca kľúčovej hrozbe pre medzinárodnú bezpečnosť v 21. storočí, a to pre problémy, ktoré sú s takýmito štátmi spojené. V globalizovanom svete sa slabé resp. zlyhávajúce štáty nedajú izolovať od zvyšku sveta, a teda zlyhanie jedného štátu vždy do určitej miery ovplyvní aj ostatné štáty, minimálne tie nachádzajúce sa v jeho bezprostrednom susedstve. Keďže problém jedného štátu sa môže veľmi ľahko stať problémom ostatných štátov, časť medzinárodného spoločenstva začala veriť tomu, že obnova poriadku v zlyhávajúcich štátoch je z hľadiska medzinárodnej bezpečnosti absolútne nevyhnutná.

1.1 Definícia a príčiny zlyhávania štátov

Definícia pojmu „*zlyhávajúci štát*“¹³⁰, ktorá by bola všeobecne akceptovaná akademickou obcou neexistuje, ba dokonca časť akademickej obce tento pojem úplne odmieta. Hoci zlyhanie štátu nie je v histórii ľudstva žiadnym novým javom, pojem zlyhávajúci štát sa dostáva do slovníka politikov, akademikov spoločenskovedných disciplín a novinárov v 90-tych rokoch 20. storočia. Jeho autormi sú **G. B. Helman** a **S. R. Ratner**, ktorí ho ako prví použili vo svojom článku „*Saving Failed States*“ uverejnenom v časopise „*Foreign Policy*“ v čísle zima 1992-1993. Odvtedy sa objavilo množstvo odbornej literatúry prinášajúcej nielen vlastné definície zlyhávajúceho štátu ale i vlastné pojmy pre označenie tejto skupiny štátov¹³¹. Väčšina renomovaných autorov a medzinárodných organizácií chápe zlyhávajúci štát ako štát, ktorý z rôznych dôvodov neplní základné funkcie, ktorých plnenie sa očakáva od moderných štátov. Zlyhávajúci štát sa tak *de facto* môže interpretovať ako „*dysfunkčný štát*“. Príkladom je definícia jedného z najcitovanejších zahraničných odborníkov na túto problematiku, **R. Rotberga**, ktorý definoval zlyhávajúci štát ako „*politický útvar, ktorý už nie je schopný alebo ochotný vykonávať funkcie národného štátu v modernom svete*“ (Rotberg, 2003, s. 6).

Zlyhávajúci štát je predovšetkým štátom, ktorý nechráni svojich obyvateľov pred externými ani internými hrozbami, násilie je v ňom bežným javom. Je štátom, v ktorom sa väčšina obyvateľov necíti byť v bezpečí a nemá možnosti dôstojného sociálneho a ekonomického zabezpečenia, pretože takýto štát poskytuje len minimum alebo žiadne verejné služby, akými sú vzdelanie, zdravotná starostlivosť, hygiena, dopravná a energetická infraštruktúra či sociálne zabezpečenie. Zlyhávajúci štát nemá v očiach väčšiny svojich obyvateľov legitimitu, je skorumpovaný, slúži záujmom úzkej skupiny ľudí a jeho vnútorné záležitosti zásadne ovplyvňujú rôzni neštátni a/alebo externí aktéri.

Žiadny štát však nezlyhá absolútne pri plnení úplne všetkých základných funkcií. Miera zlyhávania konkrétneho štátu sa líši prípad od prípadu tak do hĺbky (v zmysle kvality plnenia základnej funkcie štátu), ako aj do šírky (v zmysle počtu základných funkcií, ktoré štát neplní) zlyhávania a závisí od úrovne efektívneho vládnutia toho konkrétneho štátu, pričom efektivita vládnutia je ovplyvňovaná jedinečnou kombináciou interných a externých faktorov, ktoré sa v každom jednotlivom prípade zlyhávania líšia. Aj o príčinách zlyhávania niektorých štátov sa

¹³⁰ Tento termín je prekladom anglického slovného spojenia „*failed state*“. Pri štúdiu problematiky sa môžeme stretnúť aj s prekladom „*upadnutý štát*“ alebo „*zlyhaný štát*“.

¹³¹ Pri štúdiu odbornej literatúry je možné stretnúť sa asi s dvadsiatou rôznych anglických slovných spojení, ako napríklad „*fragile state*“, „*failing state*“, „*weak state*“, „*collapsed state*“, „*crisis state*“, „*rogue states*“ a iné.

vedú odborné diskusie, avšak za hlavnú príčinu sa považuje nedostatočne efektívne vládnutie, ktoré je dôsledkom vytvorenia slabých štátov často s umelými hranicami a umelo inkorporovaným spôsobom vládnutia v podobe národného štátu vestfálskeho typu v post-koloniálnom období, pričom v takýchto štátoch tiež väčšinou žije etnicky, nábožensky, jazykovo či inak heterogénne obyvateľstvo.

Nejednotnosť odbornej verejnosti sa netýka len definície a príčin zlyhávania štátov, odborníci sa nezhodnú ani na dôsledkoch zlyhávania, ba dokonca ani v tom, či je vôbec možné vyčleniť zlyhávajúce štáty ako samostatnú kategóriu štátov. Kritizovaný je prakticky každý argument, o ktorý sa koncept zlyhávajúceho štátu opiera. Stále väčšia skupina autorov považuje tento koncept za veľmi nepresný a slabo špecifikovaný. Východiskovým problémom je, že praktické uplatnenie konceptu prebehlo natol'ko rýchlo, že koncept si nestihol vytvoriť pevný teoretický základ. Kritiku konceptu, ktorá v posledných rokoch rastie, výstižne zhrnula **S. Woodwardová** slovami „koncept zlyhávajúceho štátu je vágny, jeho používanie tautologické, jeho empirické referencie sú vratké (odkazujúc iba na jeden prípad a potom na takmer polovicu sveta), bez teórie, ktorá by ho podopierala“ (Woodward, 2017, s. 11). Napriek všetkým teoretickým nedostatkom je koncept v medzinárodnej politike mimoriadne vplyvným, a to hlavne z dôvodu implikácií zlyhávania štátov na medzinárodnú bezpečnosť.

1.2 Dôsledky zlyhávania štátov – dominancia bezpečnostného naratívu

V súčasných analýzach dôsledkov zlyhávania štátu existujú dve tendencie. Prvou je jednoznačná prevaha bezpečnostných implikácií zlyhávania štátu a druhou je zameranie sa na dôsledky existencie zlyhávajúcich štátov pre externé prostredie, prevažne pre medzinárodné spoločenstvo, v menšej miere pre región a susedné štáty. Môžeme konštatovať, že súčasné analýzy sa len málo venujú tomu, aké dopady má zlyhávanie štátu smerom dovnútra, hlavne na jeho obyvateľov. Trend zdôrazňovať a analyzovať bezpečnostné dôsledky zlyhávania štátov pre medzinárodné spoločenstvo, teda vnímať zlyhávajúce štáty ako významnú globálnu bezpečnostnú hrozbu, sa objavil v reakcii na teroristické útoky na Spojené štáty 11. septembra 2001. Dovtedy sa zlyhávajúce štáty vnímali skôr ako hrozba pre vlastné obyvateľstvo a región, v ktorom sa nachádzali z ľudsko-právneho alebo humanitárneho hľadiska.

V súčasnosti pri uvažovaní o zlyhávajúcich štátoch dominuje realistický postulát o vzájomnej previazanosti zlyhávania štátu a bezpečnosti vyjadrenej kauzalitou zlyhanie = hrozba. Teda zlyhávanie štátu sa považuje za hlavnú, pre niektorých akademikov a politikov dokonca za existenčnú, bezpečnostnú hrozbu 21. storočia. Dôsledkom takéhoto chápania zlyhávajúceho štátu je idea o povinnosti a zodpovednosti medzinárodného spoločenstva konať, jednak aby sa ukončilo utrpenie obyvateľstva dotknutého štátu (humanitárny aspekt), jednak aby sa eliminovalo riziko šírenia nebezpečných dôsledkov zlyhania štátu do sveta (realistický aspekt), a jednak aby sa vybudoval fungujúci štát postavený na pilieroch liberálnej demokracie (liberálny aspekt).

Je pravdou, že pôvod dominantného naratívu môžeme nájsť v agende americkej národnej bezpečnosti, no bezpečnostná kauzalita je prítomná v obrovskom množstve literatúry (Taylor, 2013). Zlyhávajúce štáty sú označované ako zdroje viacerých bezpečnostných hrozieb. Takto označované štáty sa vyznačujú veľmi nízkou mierou bezpečnosti, v extrémnych prípadoch až bezprávím a anarchiou, preto sú považované za útočisko teroristických skupín.

Z rovnakých dôvodov sú tiež ideálnym miestom pre rozkvet nadnárodnej organizovanej trestnej činnosti. Slabá vláda, ktorá nemá kontrolu nad celým územím a hranicami, nedokáže a/alebo nemá záujem efektívne bojovať so zločineckými skupinami, vďaka čomu prekvitá najmä obchod s drogami, ľuďmi, či nelegálny obchod s prírodnými surovinami alebo zbraňami. Mimoriadne hrozivá je i predstava zbraní hromadného ničenia v rukách lídrov zlyhávajúceho štátu, ktorí by ich mohli, či už nedopatrením alebo zámerne odovzdať do rúk ozbrojeným neštátnym aktérom, zločincom či nebudaj teroristom. Ďalej, zlyhávajúce štáty sú spájané s násilím a širokým porušovaním ľudských práv vedúcim až k humanitárnym katastrofám. Podľa **J. Yooa** (2010), hrozba zlyhávajúcich štátov spočíva v tom, že nedokážu preventívne kontrolovať etnicky a nábožensky motivované násilie na svojom území, ktoré môže vyústiť až do genocídy a ktoré sa tiež môže šíriť do susedných štátov obývaných podobnými etnickými alebo náboženskými skupinami. Chudoba, nedostatočný prípadne žiadny prístup k zdravotnej starostlivosti, katastrofálna úroveň bývania i hygieny môžu byť vhodným podhubím pre šírenie infekčných chorôb. A napokon, násilie a mizerné životné podmienky nútia veľké skupiny obyvateľov utiecť zo svojej krajiny. Masívne migračné vlny postihujú najmä susedné štáty, v ktorých vznikajú utečenecké tábory a tie sa pre nich stávajú významným finančným bremenom.

Všetky tieto hrozby sa interpretujú ako ohrozenie regionálnej a/alebo medzinárodnej bezpečnosti z dôvodu tzv. efektu šírenia nákazy (z angl. „*spill-over effect*“) z postihnutého štátu do susedných štátov a následne do celého sveta.

2 Koncept zlyhávajúceho štátu v bezpečnostných stratégiách svetových mocností

Koncept zlyhávajúcich štátov je bezpochyby najlepšie inkorporovaný v zahraničnej politike Spojených štátov amerických, avšak je prítomný aj v zahraničnej politike ostatných západných mocností. Tabuľka č. 1 obsahuje prehľad strategických dokumentov v oblasti obrany a bezpečnosti prijatých vybranými svetovými mocnosťami v prvých dvoch desaťročiach 21. storočia. S výnimkou strategických koncepcií NATO všetky bezpečnostné stratégie západných mocností označujú zlyhávajúce štáty za bezpečnostnú hrozbu. Ide o strategické dokumenty Spojeného kráľovstva, Francúzska, Nemecka a Európskej únie. V bezpečnostných stratégiách jednoznačne dominuje hrozba terorizmu, prepojenie zlyhávajúcich štátov s terorizmom je prítomné vo všetkých študovaných dokumentoch, nasleduje hrozba rozmachu organizovaného zločinu, hrozba obchodu so zbraňami a hrozba šírenia nestability a konfliktu v regióne. Podstatne menej sa spomínajú hrozba šírenia prenosných chorôb a nelegálna migrácia. Je potrebné si všimnúť, že pojem zlyhávajúce štáty sa v žiadnom zo svojich ekvivalentov nevyskytuje v aktuálne platných národných bezpečnostných stratégiách Ruska a Číny.

Spojené štáty možno bez väčších námietok označiť za kľúčového geopolitického hráča sveta a ich zahraničná politika zásadne ovplyvňuje dianie na celom svete. V Spojených štátoch je dnes „*bežnou vecou tvrdiť, že najväčšie riziko pre Spojené štáty a svet pochádza zo zlyhávajúcich štátov*“ (Patrick, 2011, s. 3). Tak, ako už bolo spomenuté, pojem zlyhávajúce štáty sa objavil na začiatku 90-tych rokov. Významným politickým fenoménom sa stal už v priebehu 90-tych rokov 20. storočia počas administratívy prezidenta Billa Clintona. Tzv. Clintonova doktrína naznačovala postupnú redefiníciu národnej bezpečnosti Spojených štátov

po rozpade Sovietskeho zväzu. Clinton veril, že vďaka globalizácii sú Spojené štáty stále viac a viac ohrozované dôsledkami udalostí prebiehajúcich v iných častiach sveta. V Národnej bezpečnostnej stratégii z roku 1998 Clintonova administratíva označila za hlavné bezpečnostné hrozby terorizmus, medzinárodný zločin, nelegálny obchod s drogami a zbraňami, nekontrolovanú nelegálnu migráciu a poškodzovanie životného prostredia, a zároveň „označila zlyhávajúce štáty za strojcu a hostiteľa týchto hrozieb“ (Taylor, 2013, s. 14).

Kým v 90-tych rokoch 20. storočia sa pojem zlyhávajúce štáty skloňoval skôr v humanitárnom kontexte, radikálny obrat v myslení priniesli teroristické útoky z 11. septembra 2001. Spojenie teroristickej organizácie Al-Káida zodpovednej za útoky s Afganistanom ako jej útočiskom viedlo veľmi rýchlo k prijatiu novej vízie americkej národnej bezpečnosti. Administratíva prezidenta George Busha mladšieho v reakcii na útoky spísala v roku 2002 Národnú bezpečnostnú stratégiu, v ktorej sa uvádza, že „Amerika je dnes viac ohrozená zlyhávajúcimi štátmi ako súperením štátov“ a toto konštatovanie sa v krátkom čase stalo „novou konvenčnou pravdou“ v americkom politickom, akademickom i žurnalistickom prostredí (Patrick, 2011, s. 4). Zlyhanie štátu a jeho dôsledky sa začali považovať za najväčšiu bezpečnostnú hrozbu pre Spojené štáty a súčasný svet.

Kauzalita zlyhanie = bezpečnosť je prítomná aj vo všetkých nasledujúcich národných bezpečnostných stratégiách Spojených štátov pripravených administratívami prezidentov Georgea Busha ml., Baracka Obamu i Donalda Trumpa. Národná bezpečnostná stratégia z roku 2006, napríklad, uvádza že, „Spojené štáty uznávajú, že ich bezpečnosť závisí od partnerstva s Afričanmi s cieľom posilniť nestabilné a zlyhávajúce štáty a podriať nesamosprávne územia kontrole efektívnej demokracie“ (U.S. NSS, 2006, s. 37). Národné bezpečnostné stratégie z rokov 2010 a 2015 vypracované už administratívou prezidenta Baracka Obamu pokračujú v podobnom duchu. V stratégii z roku 2010 sa uvádza, že „zlyhávajúce štáty rozmnožujú konflikty a ohrozujú regionálnu a globálnu bezpečnosť“ (U.S. NSS, 2010, s. 8) a stratégia z roku 2015 ešte o niečo razantnejšie tvrdí, že „slabé alebo zlyhávajúce štáty sú jednou z popredných strategických hrozieb pre americké záujmy z dôvodu významných bezpečnostných rizík spojených s týmito štátmi“ (U.S. NSS, 2015, s. 2). Myšlienka zlyhanie ako závažnej bezpečnostnej hrozby pretrváva aj počas administratívy súčasného amerického prezidenta Donalda Trumpa. Vo svojej Národnej bezpečnostnej stratégii z roku 2017 píše, že nadnárodné hrozby, akými sú „džihadistickí teroristi a organizovaný zločin často slobodne pôsobia zo zlyhávajúcich štátov a podkopávajú suverénne vlády. Zlyhávajúce štáty môžu destabilizovať celé regióny“ (U.S. NSS, 2017, s. 39). Preto si Spojené štáty stanovili za prioritu „posilňovanie štátov tam, kde oslabenie alebo zlyhanie štátu môže zvýšiť ohrozenie americkej vlasti“ (U.S. NSS, 2017, s. 40).

Nová konvenčná pravda však nie je obmedzená len na Spojené štáty. Iné svetové mocnosti prijali podobné politické stanoviská a prispôsobili nástroje svojej obrany, diplomacie a rozvojovej politiky tak, aby pomohli predchádzať zlyhaniu štátu a reagovať na jeho dôsledky. Súčasne platné národné bezpečnostné stratégie európskych mocností tiež označujú zlyhávajúce štáty za bezpečnostné riziko. Národná bezpečnostná stratégia - Bezpečné a prosperujúce Spojené kráľovstvo z roku 2015 uvádza, že „nestabilita, konflikt a zlyhanie štátu v zahraničí predstavujú pre Spojené kráľovstvo narastajúcu priamu hrozbu“ (UK NSS, 2015, s. 63). I Francúzsko vo svojej Bielej knihe obrany a národnej bezpečnosti z roku 2013 konštatuje, že riziká a hrozby vyplývajúce z toho, že niektoré štáty si s nimi nevedia poradiť na svojom území,

„sa môžu veľmi rýchlo šíriť a oslabiť francúzsku bezpečnosť“ (Livre Blanc Français, 2013, s. 39), preto „čeliac hrozbám vyplývajúcim z existencie krehkých alebo zlyhávajúcich štátov“ musí byť Francúzsko schopné „viest' dlhotrvajúce operácie na kontrolu kríz“ v takýchto štátoch (Livre Blanc Français, 2013, s. 89). Taktiež Biela kniha nemeckej bezpečnosti z roku 2016 usudzuje, že zlyhávajúce štáty prinášajú množstvo problémov. „*Erózia štátnych štruktúr vytvára bezpečné prístavy pre para-štátne a teroristické organizácie, podporuje organizovaný zločin, obchodovanie s ľuďmi a zbraňami, a vytvára tak priestory mimo dosahu medzinárodného poriadku*“ (German White Paper, 2016, s. 39).

Kauzalita zlyhanie = bezpečnosť je prítomná i v multilaterálnej politike na pôde medzinárodných organizácií. Európska únia prijala v roku 2003 vlastnú Európsku bezpečnostnú stratégiu – Bezpečná Európa v lepšom svete, v ktorej sa píše, že „*zlá správa vecí verejných – korupcia, zneužívanie právomocí, slabé inštitúcie a nedostatok zodpovednosti – a občiansky konflikt rozkladajú štáty zvnútra... K rozkladu štátu sa môžu pridružiť aj zrejme hrozby, napr. organizovaná trestná činnosť alebo terorizmus. Zlyhanie štátu je alarmujúci stav, ktorý podkopáva globálne riadenie a prispieva k regionálnej nestabilite*“ (Rada Európskej únie, 2009, s. 31). **S. Patrick** poukazuje na skutočnosť, že ústrednou témou reformných návrhov, ktoré vznikli na pôde OSN za posledné desaťročie, je potreba budovania efektívnych suverénnych štátov, pretože len tie dokážu čeliť súčasným globálnym hrozbám. I mnohé ďalšie medzinárodné organizácie vnímajú zlyhávajúci štát ako „*Achillovu pätu kolektívnej bezpečnosti sveta*“ (Patrick, 2011, s. 5).

Ako sa zdá, kauzalita zlyhanie = hrozba je skutočne politickou myšlienkou Západu. Bezpečnostný naratív je i v dnešnej dobe dominantným v úvahách o zlyhávajúcich štátoch a zásadným spôsob ovplyvňuje praktické opatrenia, ktoré západné mocnosti v 21. storočí prijímajú ako reakciu na to, čo považujú za zlyhávanie štátu. Všetky tieto opatrenia narážajú na kritiku, pretože vždy do nejakej miery zasahujú do suverenity zlyhávajúcich štátov, či už ide o programy posilňovania kapacít formou budovania štátu (z angl. „*state building*“) alebo priamo o dočasné obmedzenie suverenity formou ozbrojenej intervencie. Vodou na mlyn pre kritikov sa stali najmä ozbrojené intervencie do Iraku v roku 2003 a Líbye v roku 2010, ktoré sa uskutočnili aj pod vplyvom konceptu zlyhávania štátu, avšak ich prínosy pre rozvoj dotknutých štátov ostávajú viac ako diskutabilné.

Záver

Na základe štúdia zahraničnej literatúry a strategických dokumentov svetových mocností v oblasti bezpečnosti možno konštatovať, že koncept zlyhávajúceho štátu, ktorý vznikol v Spojených štátoch amerických v 90-tych rokoch minulého storočia, sa napriek svojej teoretickej slabosti udomácnil na Západe, kde do významnej miery ovplyvňuje americkú i európsku zahraničnú a bezpečnostnú politiku a je i agendou takých medzinárodných organizácií, akými sú OSN a Európska únia. Zlyhávajúce štáty sú primárne vnímané v kontexte bezpečnostných implikácií ako vážne bezpečnostné riziko a sekundárne z humanitárneho hľadiska ako miesto masívneho porušovania ľudských práv. Avšak v posledných rokoch sa vplyv konceptu pomaly oslabuje pod tlakom objavujúcich sa kritických prác vyvracajúcich postuláty, na ktorých je založený.

Tabuľka č.1: Zlyhávajúci štát ako bezpečnostná hrozba v strategických dokumentoch svetových mocností

| Rok | Názov dokumentu | Zlyhávajúci štát vymedzený ako bezpečnostná hrozba | | | | | |
|------|--|--|------------|---------------------|----------------|--------------------|--------------------|
| | | spill-over efekt | terorizmus | organizovaný zločin | šírenie chorôb | obchod so zbraňami | nelegálna migrácia |
| 1999 | Strategická koncepcia NATO | | | | | | |
| 2002 | Národná bezpečnostná stratégia USA | | X | X | | X | |
| 2003 | Európska bezpečnostná stratégia | | X | X | | | X |
| 2006 | Národná bezpečnostná stratégia USA | | X | X | | | |
| 2008 | Národná bezpečnostná stratégia Spojeného kráľovstva | X | X | X | | X | |
| 2008 | Biela kniha obrany a národnej bezpečnosti Francúzska | | X | X | | X | |
| 2010 | Strategická koncepcia NATO | | | | | | |
| 2010 | Národná bezpečnostná stratégia USA | | X | | | | |
| 2010 | Silná Británia vo veku neistoty – Národná | X | X | | X | X | |

| | | | | | | | |
|------|---|---|---|---|---|---|---|
| | bezpečnostná stratégia | | | | | | |
| 2013 | Biela kniha obrany a národnej bezpečnosti Francúzska | X | X | X | X | X | |
| 2015 | Ruská národná bezpečnostná stratégia | | | | | | |
| 2015 | Národná bezpečnostná stratégia USA | X | X | X | X | X | X |
| 2015 | Národná bezpečnostná stratégia – Bezpečné a prosperujúce Spojené kráľovstvo | X | X | X | | | X |
| 2016 | Biela kniha nemeckej bezpečnostnej politiky a budúcnosti Budeswehru | | X | X | | | |
| 2017 | Národná bezpečnostná stratégia USA | | X | X | | | |
| 2019 | Čínska biela kniha národnej bezpečnosti v novej ére | | | | | | |

Zdroj: vlastné spracovanie

Zoznam bibliografických odkazov

- GERMAN WHITE PAPER, 2016. *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* [online]. Berlin: Federal Ministry of Defence, 2016 [cit.02.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://issat.dcaf.ch/download/111704/2027268/2016%20White%20Paper.pdf>>
- LIVRE BLANC FRANÇAIS, 2013. *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2013* [online]. Paris: Ministère de la Défense, 2013. 160 s. [cit.02.06.2020]. Dostupné na internete: <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf>. ISBN 978-2-11-009358-5.
- PATRICK, S., 2011. *Weak Links. Fragile States, Global Threats and International Security*. New York: Oxford University Press, 2011. 342 s. ISBN 978-0-19-975151-8.
- RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2009. *Európska bezpečnostná stratégia. Bezpečná Európa v lepšom svete* [online]. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2009. 43 s. [cit.03.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/media/30816/qc7809568skc.pdf>>. ISBN 978-92-824-2432-2.
- ROTBERG, R. I., 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003. 456 s. ISBN 0-8157-7574-1.
- TAYLOR, A., 2013. *State Failure*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. 259 s. ISBN 978-0-230-24760-4.
- UK NSS, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom* [online]. London: HM Government, 2015. 94 s. [cit.02.06.2020]. Dostupné na internete: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf>. ISBN 978-1-4741-2595-6>.
- U.S. NSS, 2006. *The National Security Strategy of the United States of America* [online]. Washington: The White House, 2006 [cit.01.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>>.
- U.S. NSS, 2010. *The National Security Strategy of the United States of America* [online]. Washington: The White House, 2010 [cit.01.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>>.
- U.S. NSS, 2015. *The National Security Strategy of the United States of America* [online]. Washington: The White House, 2015 [cit.01.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>>.
- U.S. NSS, 2017. *The National Security Strategy of the United States of America* [online]. Washington: The White House, 2017 [cit. 01.06.2020]. Dostupné na internete: <<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>>.
- WOODWARD, S. L., 2017. *The Ideology of Failed States. Why Intervention Fails*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 307 s. ISBN 978-1-316-62958-1.
- YOO, J., 2010. *Fixing Failed States*. In *UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics* [online]. 2010 [cit.03.07.2020]. Dostupné na internete: <<https://escholarship.org/uc/item/2174x6x7>>.

MULTIKULTURALIZMUS V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH EURÓPSKEJ ÚNIE

MULTICULTURALISM IN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Iveta Miškolciová¹³²

ABSTRAKT

Multikulturalizmus v Európe čelí veľkej vlne kritiky, ktorá vyplýva najmä zo zlyhania integrácie migrantov a v nedostatočnej precízności pri integrácii a výchove ďalších generácií migrantov, ktorí sú najmä moslimského pôvodu. Multikulturalizmus v súvislosti s politickým vedením jednotlivých krajín spôsobuje viaceré problémy a tým aj nepokoje v členských krajinách Európskej únie. Nesprávne uchopenie tejto ideológie má za následok vzniknutie národnostných a anti-imigračných komunít a strán.

***Kľúčové slová:** multikulturalizmus, migrácia, kríza*

Úvod

Cieľom môjho príspevku je upriamiť pozornosť na situáciu, ktorú spôsobil príchod migrantov do členských štátov Európskej únie. Multikultúrna spoločnosť je skupina ľudí, ktorí majú rozdielny politický, etnický, rasový a v neposlednom rade náboženský základ a práve túto premenu spoločnosti príchod migrantov spôsobil. Multikulturalizmus so sebou nesie viaceré pozitíva, ale aj negatíva. Medzi pozitíva by sme mohli zaradiť hlavne kultúrne obohatenie spoločnosti resp. krajiny, odvrátenie ekonomického kolapsu spôsobeného najmä prestarnutím obyvateľstva prípadne možná ochota migrantov vykonávať rôzne pracovné činnosti. Negatíva spôsobené príchodom sú hlavne strata jedinečnosti rasy, rozličné videnia sveta vplyvom rôznych kultúr, šírenie chorôb, hrozba vojen.

1 Multikulturalizmus ako pojem

Ak hovoríme o multikulturalizme musíme vedieť, že je to teória o spoločnosti, v ktorej má byť rôznym skupinám poskytnutá možnosť rozvíjať svoju svojbytnosť v rámci jedného spoločenstva, demokratického štátu za podmienku, že budú rešpektované všetky základné práva a slobody garantované ústavou. V spojení s multikulturalizmom môžeme hovoriť aj o náboženskom pluralizme, avšak ide o určité vykázanie náboženstva do súkromnej sféry. Predpokladom pre multikulturalizmus je hlavne asimilácia všetkých ľudí do spoločnej kultúry a to aj v rovine sociálnej a ekonomickej rovine. V deskriptívnom zmysle chápeme multikulturalizmus ako kultúrnu rôznorodosť, ktorá vyplýva z toho, že v spoločnosti existujú

¹³² JUDr. Iveta Miškolciová, Paneurópska vysoká škola – fakulta práva, E-mail: iveta754@gmail.com

dve a viac skupín, ktorých názory umožňujú vznik zvláštnej kolektívnej identity. V preskriptívnom zmysle vyplýva z multikulturalizmu iba pozitívny postoj ku skupinovej rôznorodosti. Primárne v tomto zmysle je dôležitý význam názoru, viery, hodnôt jednotlivcov a aj skupín (Barša, 2003).

S otázkou multikulturalizmu sa spája najmä téma kultúrnej rôznorodosti a to hlavne vplyvom príchodu migrantov na územie členských štátov hlavne integráciou moslimských menšín. Európska únia je primárnym cieľom migrantov, ktorí so sebou nesú tak ako každý iný jedinec svoje zvyky, hodnoty, tradície, historické, ekonomické, politické základy. Multikulturálna entita ako Európska únia by síce mala integrovať takýchto jedincov, avšak vo viacerých krajinách sa politicky predstavitelia zhodli, že multikulturalizmus v únii zlyháva najmä v súvislosti s teroristickými útokmi.

2 Kríza multikulturalizmu v členských štátoch Európskej únie

Pred viac ako tridsiatimi rokmi bol práve multikulturalizmus považovaný za koncept, ktorého úlohou je rešpektovanie rôznorodosti obyvateľstva. Taktiež bol chápaný ako odpoveď na problémy, ktoré v tej dobe vznikali v Európe. Dnes môžeme skôr hovoriť o príčine problémov. Viacerí kritici sa zhodujú, že práve neregulovanou migráciou dané problémy vznikli a sú čoraz väčšie. Ide najmä o zanedbanie dostatočnej integrácie migrantov do spoločnosti čím sa narušila sociálna súdržnosť krajín a oslabila sa aj národná identita.

V Európskej únii sa práve vplyvom multikulturalizmu začali objavovať viaceré závažné politické problémy. Viacerí prezidenti členských štátov prehlásili, že multikulturalizmus zlyhal a je potrebné tento problém riešiť. Práve neúspešná integrácia menšín, pochádzajúcich z islamského prostredia spôsobila odmietnutie multikulturalizmu viacerými štátmi Európskej únie. Príčinu neúspešnej integrácie vidíme najmä v prevzatí multikulturálnej ideovej konštrukcie a jej včlenenie do záväzných pravidiel štátnej politiky, ktorá sa uplatňuje voči občanom pochádzajúcich z iných kultúrnych kruhov. Politika štátov zavádzala najmä oddelovanie menšín od väčšinovej populácie na základe ich správania (Bednař, 2011). Keď hovoríme o multikulturalizme nikde nie je zmienka o judaizme, protestantizme na ktoré sa poukazuje v súvislosti so zlyhaním multikulturalizmu. S týmto zlyhaním sú spojené len kultúrne rozdiely spojené s Islamom.

Kritici tvrdia, že práve Európska únia umožnila nadmerné prisťahovanie migrantov islamského vierovyznania a to bez dostatočnej integrácie do spoločnosti, ktorá nebola na takú masu migrantov pripravená v žiadnom smere. Následkom multikulturalizmu je najmä rozdrobenie spoločnosti a segregované menšiny. Podstatný problém pri moslimských migrantoch je najmä ich neochota prispôbiť sa. V moslimských komunitách v Európe žije viac ako 16 miliónov moslimov a ich počet pri súčasnej migrácii narastá viac a viac. Nedostatočná integrácia sa netýka len moslimov, ktorí do štátu prišli, ale aj moslimov, ktorí sa tam narodili.

Prílev migrantov do Európskej únie so sebou nesie viacero problémov a to hlavne ich komplikovaná integrácia z náboženského, kultúrneho, rasového hľadiska, nakoľko pôvodné obyvateľstvo nesúhlasí s prijatím migrantov do ich krajiny a odmieta akúkoľvek morálnu povinnosť voči prisťahovalcom čo môže spôsobovať napätie v krajine a radikalizmus. K destabilizácii Európskej únie prispieva najmä nekontrolovaná integrácia migrantov čo môže

do budúca spôsobiť aj odchod niektorých štátov z Európskej únie. Na integráciu migrantov majú vplyv ekonomické, sociálne, politické faktory. Avšak, či už hovoríme o prvej alebo druhej generácii prisťahovalcov vždy sa stretávame so snahami presadiť konzervatívny islam, islamské právo štátu v adoptívnej krajine odkiaľ pochádzali predkovia. Kultúra Islamu je značne rozdielna ako západná kultúra. Zásady Islamu určujú presný denný režim (Dolejší, 2016).

Dualizmus štátu a cirkvi by sme len veľmi ťažko mohli hľadať v Islame. Štát nie je a nemôže byť tvorcom práva, nakoľko štát nie je oddelený od náboženstva ale je náboženstvom ovládaný. Spoločenstvo moslimov je nositeľom islamského právneho systému a nie štát. Primárnou úlohou štátu je slúžiť cirkvi. Masová migrácia natoľko zmenila spoločnosť, že sa stala značne rozmanitou. V roku 2016 Nemecko zaznamenalo najväčší počet migrantov (1 029 900) za ním nasleduje Veľká Británia, Španielsko, Francúzsko. Viacero teoretikov upozorňuje na fakt, že so zväčšujúcim počtom migrantov, ktorí pochádzajú z moslimských štátov súdy európskych štátov čoraz častejšie riešia rodinné záležitosti spojené s otázkou aké právo a v akom rozsahu ho aplikovať. Rozdielnosť právnej kultúry spôsobuje množstvo konfliktov v každodenných sociálnych vzťahoch.

Zlyhanie multikulturalizmu je založené na tom, že migranti sa nedokážu prispôbiť väčšine, avšak neustále predstavujú hrozbu pre európsku civilizáciu čím sa ničí najmä národná integrita. Multikulturalizmus vo Francúzsku je aplikovaný najproblematickejšie, nakoľko práve Francúzsko trvá na tom, aby prisťahovalci opustili svoju krajinu a vydáva sa cestou asimilácie. V Nemecku a vo Veľkej Británii je multikulturalizmus postavený na pestrosti. So stúpajúcou nespokojnosťou a kritikou multikulturalizmu súvisí aj vzrastajúci počet nacionalistických politických strán v Európskej únii. Pri všetkých týchto stranách nachádzame spoločný menovateľ a to mobilizácia pracujúcej triedy, ktorá je nacionálne ladená. Politické strany kladú dôraz na proti-imigračnú politiku a národnú identitu. Tým, že multikulturalizmus zlyháva je potrebné upriamiť pozornosť na zmenu a vydať sa cestou alternatívnej zmeny a to najmä interkultúrnym dialógom tzn. osloviť jednu kultúru druhou a pracovať na možnom vývoji. Cieľom interkulturalizmu je odstrániť všetky nedostatky multikulturalizmu a to primárne tým, že sa uznáva právo na individuálnu identitu a prax, ktoré je obmedzené ľudskými právami.

Stav kedy sú kultúry vzájomne prepojené označujeme transkulturalita. V súvislosti s týmto pojmom nehovoríme o ovplyvňovaní, ale o postupnom vybudovaní vzájomnej závislosti. Transkulturalitu môžeme považovať aj ako jednu z ciest ako daný problém s dôsledkami migrácie riešiť. Multikulturalizmus nie je problém, ktorý je možný ľahko uchopiť preto je dôležité venovať tejto problematike náležitú pozornosť.

Záver

Minimálna vôľa migrantov pri akceptovaní politických, kultúrnych, právnych inštitúcií hostiteľského štátu spôsobuje zlyhanie multikulturalizmu a tým pádom explicitne podporuje vznik etnických skupín. V týchto komunitách sú platné iné normy a hodnoty ako u väčšiny obyvateľov. Takýto prisťahovalci majú vlastné zvyky, tradície a neprechovávajú lojalitu voči hostiteľskému štátu. Veľký problém vidíme aj s osvojením si jazyka hostiteľského štátu z čoho vyplýva rad ďalších problémov ako napríklad uplatnenie migrantov na trhu práce. Všetky

problémy spôsobené migračnou krízou a integráciou migrantov vedú členské štáty k tomu aby následne prehodnotili svoju migračnú politiku.

Zoznam bibliografických odkazov

BARŠA, P. 2003. Politická teorie multikulturalismu. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 6-8. ISBN 80-7325-020-9.

BEDNÁŘ, M. 2011. Selhání multikulturalismu a Evropská unie. [cit. 2019-13-01]. Dostupné na: <<https://www.euportal.cz/Articles/7675-selhani-multikulturalismu-a-evropska-unie.aspx>>

BOGDAN, M. 2010. Právo v multikulturní společnosti: Islámské rodinné právo v Evropě. In: JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST. Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, s. 309 - 402. ISBN 978-80-87439-02-9.

DANCÁKOVÁ, I. 2015. Prečo multikulturalizmus zlyhal? In: Zborník príspevkov zo 16. medzinárodnej vedeckej konferencie. Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, s. 180-187. ISBN 978-80-225-4219-7.

DOLEJŠÍ, K. 2016. Selhání multikulturalismu: K vyhlídkám rozpolčených společností. [cit. 2019-13-01]. Dostupné na: <<https://blisty.cz/art/80488-selhani-multikulturalismu-k-vyhliDKamrozpolcenyCh-spolecnosti.html>>

ELIÁŠOVÁ, M. 2012. Multikulturalizmus v kríze. In: Kríza v politike – politika v kríze? Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. február 2012. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, s. 310-316. ISBN 978-80-555-0692-0.

LOVIŠEK, J. 2011. Multikulturalizmus a problémy integrácie moslimských prisťahovalcov. In: Sociológia. Roč. 43, č. 4, s. 405-419. ISSN 0049 – 1225.

MALIK, K. 2015. The Failure of Multiculturalism. In: Foreign Affairs, roč. 92, č. 2, s. 21-32. ISSN 0015-7120.

PREDPOKLADY ŠÍRENIA DEZINFORMÁCIÍ NA INTERNETE

PRECONDITIONS OF FAKE NEWS SPREAD ON THE INTERNET

Matúš Béreš

ABSTRAKT

V súčasnom svete jednoznačne ovplyvňovanom internetom a sociálnymi sieťami narastá úloha dezinformácií, ktoré sú masovo šírené z nevedomosti alebo zámerne s rôznymi politickými či ekonomickými cieľmi. Navyše, pôsobenie dezinformácií môže mať aj d'alekosiahle následky vo sfére vnútroštátnej alebo dokonca medzinárodnej bezpečnosti. Ich šírenie je umožnené súborom sociokultúrnych a technologických predpokladov. Cieľom predkladaného príspevku je identifikovať a vysvetliť päť z nich: kríza v spoločnosti, nedôvera v authority, kognitívne omyly, internet a predsudky. Navyše, väčšinu z týchto predpokladov je možné vhodným vzdelávaním a osvetou minimalizovať, a tak redukovať úspešnosť lživých a škodlivých správ v spoločnosti, ktoré sú v súčasnosti medzi používateľmi internetu a sociálnych sietí masovo rozšírené.

KLúčové slová: dezinformácia, hoax, konšpiračná teória, hybridná vojna, fake news

Úvod

Dezinformácie, hoaxy, konšpiračné teórie a iné lživé alebo polopравdivé správy a najmä ich zámerné šírenie nie je výlučnou doménou súčasnosti. V dnešnom svete, ktorý je informačne, finančne a politicky mimoriadne prepojený, prináša však šírenie manipulatívnych posolstiev zvýšené riziko pre bezpečnosť štátov, a v konečnom dôsledku aj pre bezpečnosť, životy a zdravie ľudí. Dezinformácie sa v súčasnej dobe rozmachu internetových médií a sociálnych sietí šíria najmä prostredníctvom tzv. alternatívnych médií a sociálnych sietí. K šíreniu a samotnému vytváraniu dezinformácií však dochádza často aj zo strany oficiálnych politických predstaviteľov a politických strán či samotných štátov.

1. Dezinformácie v minulosti

Za jedny z najstarších dezinformácií sa považujú dobové monumenty opisujúce bojové úspechy jedného z najznámejších egyptských faraónov **Ramsesa II.**, ktorý vládol v 13. storočí pr. Kr. Viaceré zachované dobové monumenty ho chvália za jeho bojové úspechy v boji proti nomádom z Líbye či v známej bitke pri Kádeši proti ríši Chetitov (Manchester, 2018). V skutočnosti sa však bitka pri Kádeši skončila „*patovou situáciou*“ (Duffeková, 2019, s. 133), pričom bola podpísaná mierová zmluva, ktorá je považovaná za vôbec prvú medzinárodnú zmluvu v dejinách. Ani konfrontácia s líbyjskými nomádmi v skutočnosti neskončila ich porážkou, pretože podľa najnovších archeologických nálezov k žiadnej vojne nedošlo a Egyptania a Líbyjčania žili vo vzájomnom mieri (Nielsen, 2017). „*Je to ďalší silný znak toho, že rozšírený názor o Ramsesovi ako o jednom z najlepších generálov v histórii je úplne*

nesprávny,“ uvádza historik **Nicky Nielsen** (Manchester, 2018). V tomto prípade teda môžeme hovoriť o dobovej propagande. Z našich dejín je známy prípad rozšírenej dezinformácie a zároveň konšpiračnej teórie z obdobia Východoslovenského roľníckeho povstania v čase cholerovej epidémie z roku 1831. Povstanie vzniklo v súvislosti s prebiehajúcou epidémiou cholery v Uhorsku. Miestni buriči „z radov zemanov, ktorí chceli dosiahnuť radikálne rovnostárske zmeny v spoločnosti“ (Panczová, 2017, s. 42), úmyselne podnecovali sedliakov proti opatreniam zo strany úradov a proti štátu, pričom šírili fámy o tom, že autority zámerne rozširujú epidémiu a protiepidemické opatrenia slúžia v skutočnosti na trávenie ľudí, aby tak „páni“ zabrali majetky po zosnulých sedliakoch. Ďalším z opatrení proti šíreniu nákazy bola izolácia ľudí s príznakmi ochorenia. Navyše, „obzvlášť ťažko ľudia niesli zákaz náboženských obradov. Týkal sa nielen pri pochovávaní obetí cholery (tým nebolo poskytované ani posledné pomazanie), ale aj bohoslužieb a vysluhovania sviatostí.“ (Panczová, 2017, s. 43). Na tomto mieste môžeme tiež vidieť paralelu s reakciami niektorých politikov proti súčasným opatreniam vlády v súvislosti so zvládaním pandémie koronavírusu SARS-CoV-2. „Fakt, že uvedené opatrenia vynucovala štátna moc a zároveň obeťami nákazy boli prevažne chudobné sociálne vrstvy, vytvoril ideálnu atmosféru pre šírenie fám o sprisahaní pánov voči poddaným.“ (Panczová, 2017, s. 43). Známy je tiež názor rozšírený v čase epidémie, keď sa sypanie dezinfekčného vápna do studní vysvetľovalo ako zámerné infikovanie studní. Toto povstanie, do ktorého sa zapojilo cca. 40 000 sedliakov, skončilo neúspechom, bolo vojensky potlačené a jeho vedúce osobnosti potrestané hrdelným trestom či odňatím slobody.

2 Predpoklady pre šírenie dezinformácií

Ako sme uviedli vyššie, dezinformácie nie sú výlučnou doménou súčasnej doby, v súvislosti s modernými technológiami však téma dezinformácií nabera na dôležitosť, lebo ich dosah na populáciu je s využitím internetu a sociálnych sietí vyšší. Jestvuje viacero predpokladov, ktoré ovplyvňujú množstvo a úspešnosť dezinformácií. V tomto príspevku sme identifikovali päť predpokladov: kríza v spoločnosti, nedôvera v autority, kognitívne omyly, internet a predsudky.

2.1 Kríza v spoločnosti

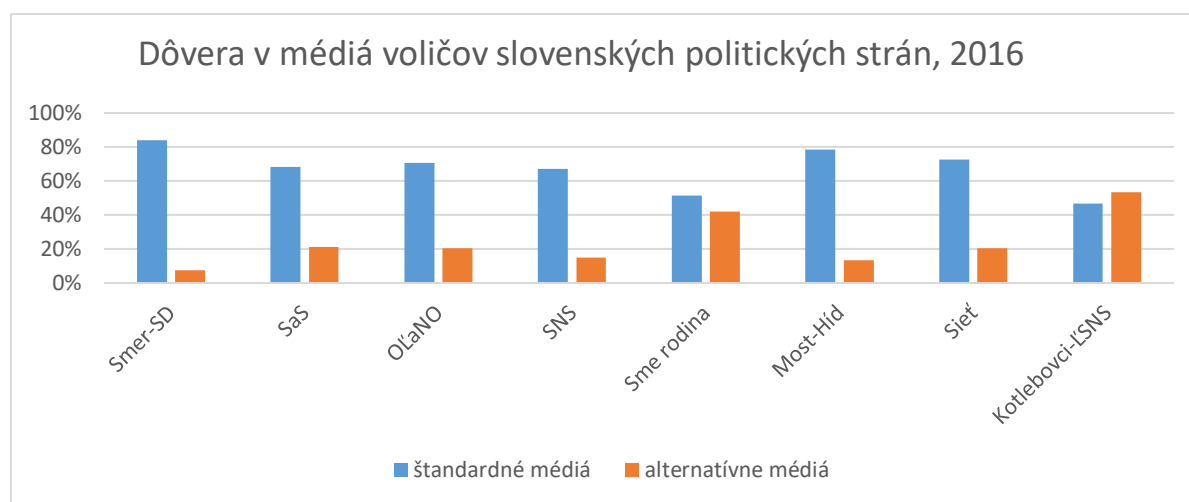
Kríza v spoločnosti predstavuje veľmi prajné obdobie pre šírenie dezinformácií, keďže s krízou priamo súvisí strach a neistota ľudí ohľadne budúcnosti. Podľa **Jakuba Šrola**, „strach a neistota môžu viesť k spoliehaniu sa na konšpiračné teórie...“ (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 29). Zložité životné situácie a ťažkosti prekračujúce naše možnosti ovládnuť alebo čo i len pochopiť ich môžu podporiť vieru v konšpiračné teórie alebo iné dezinformačné naratívy. „Pripustiť, že mnoho udalostí vo svojom živote nevieme ovplyvniť, pochopiť, že sú náhodné, v nás totiž vyvoláva pocit bezmocnosti. Lepšie ako bezmocnosť je potom veriť, že udalosti okolo nás majú svoj pôvod v pôsobení mágie, duchov, mimozemšťanov či skrátka smoly a že tieto príčiny sa dajú predvídať...“ Viera v tieto nepodložené presvedčenia nám dáva „ilúziu kontroly nad dôležitými udalosťami v našich životoch, ktoré sami nedokážeme ovplyvniť“ (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 15 – 16). Podobne sa vyjadrila politická psychologička **Dannagal Young** z univerzity v americkom Delaware: „Ak niekto ponúkne poburujúcu teóriu,

ktorá dokonca ani nemusí dávať zmysel, oveľa ľahšie jej uveríte, pretože vám pomôže vysvetliť situáciu a dáva vám pocit kontroly.“ (Dedík, 2020). Významnými krízami v spoločnosti boli udalosti súvisiace so zrútením Svetového obchodného centra z 11. septembra 2001, migračná kríza alebo pandémia koronavírusu SARS-CoV-2, ktoré sprevádzalo početné množstvo teórií o spiknutí vlád proti obyvateľom, o zámere zničiť kresťanskú civilizáciu a podobne. Krízová situácia, ktorá dokáže vybičovať psychiku ľudí, bez ohľadu na obdobie v dejinách zvyšuje pravdepodobnosť vzniku a šírenia dezinformácií aj na našom území. V tejto súvislosti môžeme uviesť napríklad už spomenutú choleroú epidémiu z roku 1831, smrť **Milana Rastislava Štefánika**, ktorá sa pripisovala sprisahaniu českých politikov či slobodomurárov (Panczová, 2017, s. 73), šírenie pásavky zemiakovej v 50. rokoch 20. storočia, ktoré dokonca oficiálna štátna moc vysvetľovala tak, že malo dochádzať k úmyselnému zhadzovaniu nádob s „americkým chrobákom“ z nepriateľských lietadiel na územie ČSR, aby sa tak poškodilo socialistické poľnohospodárstvo (Panczová, 2017, s. 40), ale tiež spomenutá pandémia koronavírusu, ktorá alebo migračná kríza.

2.2 Nedôvera v autority

Nedôvera v autority taktiež nie je výlučným javom súčasnosti. O nedôvere voči štátu a lekárom vypovedá už viackrát spomenutý prípad cholerového povstania na východnom Slovensku v roku 1831. Za prejav nedôvery voči autoritám – expertom môžeme považovať aj výsledky britského referenda o vystúpení z Európskej únie alebo výsledky amerických prezidentských volieb – obidve z roku 2016. „*V oboch prípadoch veľká časť expertů kritizovala kampaně Donalda Trumpa i stoupence pro Brexit za lži a manipulace, kterých se dopouštěli. Jak ale víme, Trump i tábor bojující za vystoupení z EÚ vyhráli. Široká veřejnost nedbala varování a rad odborníků a hlasovala navzdory jejich komentářům a stanoviskům.*“ (Gregor – Vojevodová, 2018, s. 109). Podľa výskumu českého Centra pro výzkum veřejného mínění z roku 2017 až 26 % opýtaných uprednostňuje spoliehanie sa na názory bežných ľudí v porovnaní s názormi odborníkov (CVVM, 2017). Toto ilustruje aj nasledujúca poznámka: „*A že je náš kamarád na Facebooku třeba kuchař a o ekonomických parametrech daňové reformy toho moc neví? Nevadí, určitě nám aspoň nelže jako ten zkorumpovaný ekonom v televizi.*“ (Gregor – Vojevodová, 2018, s. 109). K masovému zdieľaniu laických komentárov takmer k akejkoľvek verejnej téme dochádza na sociálnych sieťach, ale tiež na internetových fórach. Navyše, v internetových diskusiách môžu vystupovať aj ľudia pod falošnou identitou, prípadne takzvaní trollovia, teda umelo vytvorené fiktívne osoby, ktorých zámerom je cielene prezentovať určité názory a navodiť tak dojem, že daný názor má množstvo ľudí, pričom skutočná osoba môže na internete vystupovať aj pod mnohými falošnými identitami, prípadne používať ukradnuté identity. Túto taktiku použila napríklad Ruská federácia pred prezidentskými voľbami v USA v roku 2016, keď s použitím Agentúry internetových výskumov sídliacej v Petrohrade, ktorá plnila funkciu tzv. trollej farmy, rozširovala na sociálnych sieťach v USA názory v prospech **Donalda Trumpa** s použitím falošných profilov

– trollov – na sociálnych sieťach (ČTK, 2018; LEE, 2018). Nedôvera voči autoritám sa môže prejavovať aj v nedôvere voči štandardným politickým stranám alebo štandardným médiám. Toto uvádza vo svojej monografii aj **Zuzana Panczová**, ktorá píše, že „nedôvera voči štátnej moci a jej nástrojom (vrátane formálnych autorít a médií) môže byť dôvodom, prečo ľudia participujú na spravodajstve, ktoré neakceptuje informácie šírené médiami patriacimi do hlavného prúdu.“ (Panczová, 2017, s. 15). Súvislosť medzi dôverou v tzv. „alternatívne“ – dezinformačné médiá a preferovaním neštandardných politických strán možno nájsť aj vo výskume, ktorý uskutočnila Slovenská atlantická komisia (SAC) a Inštitút pre stredo európsku politiku (CEPI) v spolupráci s agentúrou Focus od 31. januára do 7. februára 2016 (Šnidl, 2017, s. 102 – 103). Podľa výsledkov výskumu, až 41,9 % voličov strany Sme rodina verí



Obrázok 1. (Šnidl, 2017, s. 102 – 103)

„alternatívnym“ médiám, pričom podiel priaznivcov týchto médií je medzi voličmi ĽSNS až 53,3 %. Voliči týchto strán zároveň v prieskume najmenej dôverujú tradičným médiám (Obrázok 1).

2.3 Kognitívne omyly

Kognitívne omyly zasahujú percipientov, ale tiež šíriteľov dezinformačných obsahov, ktorí nedokážu odhaliť lživú alebo zavádzajúcu správu a uveria jej, prípadne ju ďalej šíria prostredníctvom sociálnych sietí, mejlov a podobne. Tu, samozrejme, nepoukazujeme na prípady zámernej tvorby a šírenia dezinformácií. Podľa výskumov z rokov 2009 a 2016 jestvuje súvislosť medzi vierou v nadprirodzené javy a dodržiavaním kognitívneho pravidla konjunkcie, podľa ktorého „pravdepodobnosť dvoch javov vyskytujúcich sa súčasne nikdy nemôže prekročiť pravdepodobnosť toho, že sa jeden z daných javov vyskytne osamote.“ (Rogers – Frisk – Lowrie, 2016). Z výskumu vyplynulo, že ľudia nedodržiavajúci pravidlo konjunkcie vo vyššej miere dôverovali v nadprirodzené javy. Nemožno si však myslieť, že vieru v nepodložené tvrdenia možno jednoznačne eliminovať vzdelaním. Podľa výskumu **Evvy Ballovej Mikušovej** z roku 2017 realizovanej medzi študentmi prvého a druhého ročníka Pedagogickej fakulty Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre dochádza medzi týmito študentmi k akceptovaniu sprisahaneckých teórií o boji farmaceutických firiem proti alternatívnej medicíne alebo zadržiavaniu liekov proti smrteľným chorobám vládou. Zároveň

sa pomocou rôznych úloh zisťovali spôsoby uvažovania – či študent podlieha rýchlemu intuitívnemu uvažovaniu, alebo pomalšiemu racionálnemu uvažovaniu, pričom podľa výsledkov výskumu „*študenti, ktorí častejšie zapájali racionálne myslenie do riešenia úloh, podliehali konšpiračným teóriám menej.*“ (Horák, 2017). Na tomto mieste možno nájsť súvislosť s kritickým myslením, podľa ktorého človek neprijme automaticky každé posolstvo, ktorému je vystavený, ale zisťuje si zdroj informácie, prípadne ju spochybňuje a pod. „*Študenti nevedia, čo je dôveryhodný zdroj, a nevedia, ako si zdroje overovať. [...] Mám pocit, že od mojich čias sa v pedagogike veľa nezmenilo: stále sa kladie veľký dôraz na memorovanie a to, čo učiteľ povie, si študenti len zapíšu. Ale už sa nediskutuje, nepýta a nepochybuje. Kritické myslenie treba rozvíjať už od základnej školy.*“ (Horák, 2017). Na rozdiel od vyššieho dosiahnutého vzdelania sa podľa niektorých výskumov pri schopnosti ľudí identifikovať dezinformáciu ukazuje ako rozhodujúca miera tzv. verbálnej inteligencie. „*Tá zahŕňa aj schopnosť rozumieť významu komplikovaných slov...*“ (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 43) a ľudia dosahujúci vyššie skóre vo verbálnej inteligencii s vyššou pravdepodobnosťou odhalia dezinformáciu. Veľmi známym sa stal výskum agentúry Focus z obdobia pandémie koronavírusu v roku 2020, medzi učiteľmi druhého stupňa základných škôl. Podľa tohto výskumu až 31 % učiteľov si myslí, že očkovanie je prípravou na čipovanie ľudí (TASR, 2020).

Ďalší výskum, ktorý potvrdzuje, že „*práca na vyššej vedeckej vzdelanosti nemusí stačiť na odstránenie nepodložených presvedčení*“ (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 40), bol realizovaný na viac ako 2000 obyvateľoch Taiwanu, pričom podľa výsledku na vyššiu mieru viery v dezinformácie viac ako miera dosiahnutého vzdelania vplyva vystavovanie sa týmto nepodloženým posolstvám (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 40). Ako uvádza **Dora-Olivia Vicol**, „*všetci sme náchylní veriť veciam, ktoré počujeme opakovane.*“ (Viccol, 2020, s. 7). O tomto fenoméne hovorí aj štúdia z roku 1945, podľa ktorej ľudia, ktorí v minulosti počuli nepodloženú informáciu na tému vojny, jej skôr uverili aj počas výskumu (Allport – Lepkin, 1945). Toto poukazuje na známe porekadlo: Stokrát opakovaná lož sa stáva pravdou.

Významným predpokladom pre úspešnosť dezinformácií je sklon k sebaoprotivzdávaniu. Zjednodušene povedané, ľudia sú náchylní potvrdzovať si svoje názory, nevybočiť zo stanoviska, ktoré momentálne zastávajú, pretože je to pohodlné. Ako uvádza **Dora-Olivia Vicol**, „*postoje, ktoré práve máme, ovplyvňujú náš spôsob prijímania nových dôkazov aj vtedy, ak by sme mali vedieť alebo vieme, že je to inak.*“ (Viccol, 2020, s. 9). Preto nám dezinformačné články, videá a politické posolstvá tak často ponúkajú to, čo chceme počuť. „*Pri potvrdzovaní si svojho postoja sa cítíme komfortnejšie a bezpečnejšie, pretože nadobúdame pocit sebaistoty a odhodlania a taktiež dojmú, že sme problém úplne a jednoznačne pochopili.*“ (Jurkovič – Čavojová – Brezina, 2019, s. 59). So sklonom k sebaoprotivzdávaniu súvisí aj efekt tzv. informačnej bubliny. Podobne ako v prípade sociálnej bubliny, keď sa človek prirodzene obklopuje ľuďmi žijúcimi v rovnakých sociálnych podmienkach a následne nadobúda dojem, že všetci ľudia žijú v daných podmienkach a majú podobné životné hodnoty a problémy, tak aj v prípade informačnej bubliny človek prirodzene inklinuje k informáciám, ktoré sú v súlade s jeho hodnotovým nastavením a životnými postojmi a nimi sa obklopuje. „*Bežný užívateľ Facebooku má za kamarátov väčšinou ľudí, ktorí pochádzajú z podobného prostredia. Tí môžu mať rovnaký svetonázor ako on a tomu zodpovedá aj vyznenie ich príspevkov. Užívateľ sa vtedy len utvrdzuje o tom, že jeho pohľad je správny a väčšinový.*“ (Šnidl, 2017, s. 100). Navyše, v prípade informácie narúšajúcej naše doterajšie presvedčenie takúto informáciu máme

tendenciu automaticky neprijat'. „Jednoducho povedané, informačné bubliny vedú k posilňovaniu nášho vlastného svetonázoru tým, že nám do nich prejde iba obsah, ktorý ho podporuje. Nehodiace sa filtrujeme buď sami, alebo to za nás robia chytré algoritmy. To sa môže diať na akomkoľvek kanáli, cez ktorý nám prúdi mediálny obsah: Facebook, internetové vyhľadávače ako Google, spravodajské servery...“ (Gregor – Vojevodová, 2018, s. 113).

Ďalším rizikovým faktorom je vek. Podľa viacerých výskumov sú starší ľudia vo vyššej miere náchylní uveriť dezinformáciám (Lardieri, 2019; The Guardian, 2019; Ohlheiser, 2020). Dôvodom môže byť to, že zo svojho doterajšieho života nie sú zvyknutí, aby pochybné informácie boli tak ľahko dostupné a masovo šírené. Na ďalší dôvod poukazuje **Vladimír Šnidl**, redaktor Denníka N, ktorý sa venuje mapovaniu a objasňovaniu dezinformácií: „*Ľudia netušia, čo čítajú. Keď napríklad starší ľudia sú zvyknutí čítať noviny, tak vedia, čo čítajú. Keď ideš do trafiky, tak vieš, že si kupuješ denník SME alebo Nový čas. Pokojne môžeš nesúhlasiť s tým médiom, ale vieš, že čítaš SME alebo Nový čas. A keď človek pozerá televízne noviny, väčšinou vie, čo pozerá – či si púšťa Markízu, alebo RTVS. Lenže veľká časť ľudí si dnes vytvára názor na Facebooku a tam sa zobrazia nejaké články, ktoré na prvý pohľad vyzerajú rovnako, či už ide o štandardné, alebo dezinformačné médiá.*“ (Transparency, 2020). Rozdiel často spočíva iba v odkaze na webové sídlo, z ktorého je možné vyvodit', o ktoré médium ide, tento nápis je však omnoho menší a mnohí ľudia zostanú iba pri prečítaní nadpisu a prípadnom následnom zdieľaní daného článku svojim priateľom.

2.4 Internet

Internet nie je len miestom šírenia nekonečného množstva užitočných alebo dôležitých informácií, ponúka aj možnosť rozširovania nepravdivých, polopravdivých či zavádzajúcich informácií alebo iných manipulatívnych obsahov a propagandy. Navyše, do samotného šírenia sa môžu zapájať samotní percipienti, predovšetkým cez sociálne siete alebo aj mejlovou komunikáciou (reťazové správy) nevediac, že ide o škodlivý alebo lživý obsah. Takto dochádza často k masovému šíreniu dezinformácie prakticky zadarmo, bez vynakladania prostriedkov na reklamu, pričom v tejto súvislosti sa spravidla v novinárskych výstupoch používa pojem „užitoční idioti“ na označenie osôb, ktoré z vlastného presvedčenia šíria nepravdivé informácie alebo informácie, ktoré v skutočnosti pomáhajú opačnej názorovej strane alebo v konečnom dôsledku škodia im samým (Cambridge dictionary). Osobitnú rolu v internetovom šírení informácií zohrávajú sociálne siete a fóra, kde sa k téme môže vyjadriť v podstate ktokoľvek bez ohľadu na úmysel či odbornosť, pričom, ako bolo spomenuté vyššie, často môže ísť o falošný profil osoby a takto môže jeden človek vystupovať na fórach alebo sociálnych sieťach aj pod niekoľkými identitami. V internetovom zdieľaní informácií medzi bežnými užívateľmi zohráva rolu aj nedôvera voči autoritám, pretože účastníkmi týchto fór sú často bežní užívatelia bez odbornej kvalifikácie v tej-ktorej problematike, čo sa s veľmi vážnymi následkami na život a zdravie môže prejaviť najmä pri témach zdravotnej starostlivosti: „*Vidieť to napríklad na diskusiách na stránke Modrý koník¹³³, ktorá slúži ako zdroj informácií pre viaceré mamy malých detí, ktoré si tam vymieňajú skúsenosti. Do diskusných fór tam bežne prispievajú ženy*

¹³³ Podľa údajov na stránke ju mesačne navštívi vyše 600 000 používateľov internetu. Pozri: *Modrý koník hľadá obchodníka*. [online]. [cit. 2020-10-14]. Dostupné na internete: <<https://www.modrykonik-hlada.com/obchodnika/>>.

i muži, ktorí presvedčajú ostatných, že očkovanie znamená vpichnutie jedov do telíčok malých detí, alebo rozprávajú príbehy o deťoch, ktoré vraj po očkovaní zomreli. «Mojej spolužiačke zomrel synček po očkovaní, predtým to bolo zdravé dieťa. Odvtedy mám strach z očkovania», písala napríklad jedna žena pod nickom Jadelka. Podrobnosti k prípadu už nedodala, odvolala sa na to, že o takýchto prípadoch bežne počúva aj v televízii. “ (Šnidl, 2017, s. 90).

2.5 Predsudky

Predsudky sú významným faktorom zvyšujúcim „úspešnosť“ dezinformácií a týkajú sa zväčša veľkých skupín ľudí definovaných národnosťou, štátnou príslušnosťou, sexuálnou orientáciou, náboženským vyznaním a podobne. Na Slovensku zohrávali dôležitú rolu v minulosti predsudky voči Židom, dnes ide skôr o predsudky voči Rómom, pričom ako východisko slúžia rôzne sociálne problémy vnútri rómskych komunít či zvýšená kriminalita v rámci segregovaných osád a pod. V tejto súvislosti je známych viacero dezinformácií – hoaxov, opisujúcich Rómov ako privilegovaných občanov, ktorí dostávajú jedlo, lieky alebo dokonca alkohol (TASR, 2020) zadarmo. Známy je hoax, ktorého najstarší výskyt je zaznamenaný z roku 2011, a dodnes je ho možné zachytiť na sociálnych sieťach. Tento hoax hovorí o tom, že „Rómovia nemusia platiť za lieky. Bol som v lekárni kúpiť deťom kvapky na kašeľ [...]. Predo mnou boli ONI, vybrali si lieky a ... potom vytiahli papier zo sociálky,.... lekárnička ho potvrdila a odišli. Pýtal som sa, čo to bolo a ona mi povedala, že sú sociálne slabí, tak im štát platí lieky.“ Podľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny však ide o „falošnú správu“ a „úrady práce, sociálnych vecí a rodiny nevystavujú žiadne potvrdenie pre poberateľov štátnych sociálnych dávok vrátane pomoci v hmotnej núdzi, ktoré by poberateľa oprávňovalo na zľavy alebo na bezplatné poskytovanie liekov. Pre poberateľov pomoci v hmotnej núdzi platia v oblasti zdravotného poistenia presne rovnaké pravidlá ako pre ostatných občanov.“ (www.omeiach.com). Ako kuriozitu uvádzame prípad z roku 2017, keď sa výrazne zvýšila cena masla a v tomto období vznikol nepravdivý príspevok, ktorý na Facebooku zverejnil užívateľ **Marek Haltuf** a ktorý hovoril, že Rómovia dostávajú maslo zadarmo. Napriek tomu, že z jeho strany išlo o žart, zaznamenal tento príspevok vyše tri a pol tisíce zdieľaní na sociálnej sieti (Transparency, 2020). Dezinformácie teda „pracujú s niečím, čo si ľudia chcú myslieť“ a „aby boli úspešné, mali by súznieť s predsudkami, ktoré sú rozšírené masovo“ (Transparency, 2020). Takto sa s využitím predsudkov môžu šíriť najrôznejšie dezinformácie majúce často politický podtext, ktoré v konečnom dôsledku pomáhajú určitému politickému názoru či konkrétnej politickej strane alebo aj štátu.

Záver

Mnohé z dezinformácií, šírené z politických dôvodov alebo s úmyslom zisku z podnikateľskej činnosti, je možné pomerne jednoducho demaskovať a poukázať na ich nepravdivosť, prípadne škodlivosť. Napriek tomu však pre určité predpoklady dezinformácie môžu nie len prežiť, ale sa aj rozvíjať, šíriť a vplývať na ľudí. Niektoré z týchto predpokladov je však možné minimalizovať. Z tých, ktoré sme v tomto príspevku identifikovali – kríza v spoločnosti, nedôvera v authority, kognitívne omyly, internet a predsudky – je možné vhodným vzdelávaním a osvetou oslabiť minimálne nedôveru v authority, kognitívne omyly

a predsudky. Na tomto mieste by mohlo zohrať rozhodujúcu úlohu kritické myslenie, ktoré je stále nedostatočnou súčasťou učebných osnov vo všetkých druhov škôl.

Zoznam bibliografických odkazov

ALLPORT, F. H. – LEPKIN, M. 1945. Wartime rumors of waste and special privilege: Why some people believe them. In *The journal of abnormal and social psychology*. 1945, roč. 40, č. 1.

CAMBRIDGE DICTIONARY. *Useful idiot*. [online]. [cit. 2020-10-13]. Dostupné na internete: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/useful-idiot>>.

CENTRUM PRO VÝZKUM VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ 2017. *Důvěra názorům vybraných skupin vyjadřujících se k veřejným otázkám v ČR – říjen 2017*. [online]. [cit. 2020-10-03]. Dostupné na internete: <https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c6/a4473/f77/PO171218.pdf>.

ČTK 2018. *Američania narazili na trolliu farmu, ktorá šíri falošné správy. Sídlí v Petrohrade*. [online]. [cit. 2020-10-04]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/458992-americania-narazili-na-trolliu-farmu-ktora-siri-falosne-spravy-sidli-v-petrohrade/>>.

DAG, I. 1999. The relationships among paranormal beliefs, locus of control and psychopathology in a Turkish college sample. In *Personality and individual differences*. ISSN 0191-8869, 1999, roč. 26, č. 4, s. 723 – 737.

DEDÍK, L. 2020. *Prečo voliči veria Trumpovi a jeho obvineniam o sfaľovaní volieb?* [online]. [cit. 2020-10-02]. Dostupné na internete: <<https://www.webnoviny.sk/preco-volici-veria-trumpovi-a-jeho-obvineniam-o-sfalsovani-volieb-odbornici-v-tom-maju-jasno/>>.

DUFFEKOVÁ, K. 2019. V skratke o fake news. In FEDOROČKO, P. (ed.) 2019. *Jarná internacionalizovaná škola doktorandov 2019*. Košice : UPJŠ, 2019. 247 s. ISBN 978-80-8152-741-8

GREGOR, M. – VOJEVODOVÁ, P. 2018. *Nejlepší kniha o fake news!!!* Brno : CPress, 2018. 142 s. ISBN 978-80-264-1805-4

HORÁK, O. 2017. *Budúci učitelia veria na konšpirácie. Vytvára to potenciálny priestor na extrémizmus, tvrdí vedkyňa*. [online]. [cit. 2020-10-19]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/713184/buduci-ucitelia-veria-na-konspiracie-vytvara-to-potencialny-priestor-na-extremizmus-tvrdi-vedkyňa/>>.

JURKOVIC, M. – ČAVOJOVÁ, V. – BREZINA, I. (eds.) 2019. *Prečo ľudia veria nezmyslom*. Bratislava : Premedia, 2019. 305 s. ISBN 978-80-8159-757-2

LARDIERI, A. 2019. *Older People More Susceptible to Fake News, More Likely to Share It*. [online]. [cit. 2020-10-13]. Dostupné na internete: <<https://www.usnews.com/news/politics/articles/2019-01-09/study-older-people-are-more-susceptible-to-fake-news-more-likely-to-share-it>>.

LEE, D. 2018. *The tactics of a Russian troll farm*. [online]. [cit. 2020-10-05]. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/technology-43093390>>.

Modrý konik hľadá obchodníka. [online]. [cit. 2020-10-14]. Dostupné na internete: <<https://www.modrykonik-hlada.com/obchodnika/>>.

- NIELSEN, N. 2017. Cereal cultivation and nomad-sedentary interactions at the Late Bronze Age settlement of Zawiyet Umm el-Rakham. In *Antiquity*. ISSN 1561-1573, 2017, roč. 91, č. 360, s. 1561-1573.
- OHLHEISER, A. 2020. *Older users share more misinformation. Your guess why might be wrong.* [online]. [cit. 2020-10-11]. Dostupné na internete: <<https://www.technologyreview.com/2020/05/26/1002243/misinformation-older-adults/>>.
- Opäť sa šíri 8-ročný hoax, že Rómovia nemusia platiť za lieky, reaguje aj ústredie práce.* [online]. [cit. 2020-10-20]. Dostupné na internete: <<https://www.omeiach.com/hoaxy/16710-opaet-sa-siri-8-rocnny-hoax-ze-romovia-nemusia-platit-za-lieky-reaguje-aj-ustredie-prace>>.
- PANCZOVÁ, Z. 2017. *Konšpiračné teórie: témy, historické kontexty a argumentačné stratégie*. Bratislava : VEDA, 2017. 155 s. ISBN 978-80-224-1546-0
- ROGERS, P. – FISK, J. E. – LOWRIE, E. 2016. Paranormal believers' susceptibility to confirmatory versus disconfirmatory conjunctions. In *Applied cognitive psychology*. ISSN 1099-0720, 2016, roč. 30, č. 4, s. 628 – 634.
- ŠNÍDL, V. 2017. *Pravda a lož na Facebooku*. Bratislava : N Press, 2017. 157 s. ISBN 978-80-972394-4-2
- TASR 2020. *Takmer tretina učiteľov si myslí, že očkovanie je prípravou na čipovanie ľudí.* [online]. [cit. 2020-10-07]. Dostupné na internete: <<https://www.trend.sk/spravy/takmer-tretina-ucitelov-mysli-ockovanie-je-pripravou-cipovanie-ludi>>.
- TASR 2020. *Tvrdenia o tom, že vláda SR dodávala pivo Rómom v karanténnych oblastiach, sú nepravdivé.* [online]. [cit. 2020-10-15]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/slovensko/hoax-romom-v-karantene-nedistribuoval/472998-clanok.html>>.
- THE GUARDIAN 2019. *Older people more likely to share fake news on Facebook, study finds.* [online]. [cit. 2020-10-09]. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/technology/2019/jan/10/older-people-more-likely-to-share-fake-news-on-facebook>>.
- THE UNIVERSITY OF MANCHESTER 2018. *New evidence shows might of Pharaoh Ramses is fake news.* [online]. [cit. 2020-10-01]. Dostupné na internete: <<https://www.manchester.ac.uk/discover/news/new-evidence-shows-might-of-pharaoh-ramses-is-fake-news/>>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO 2020. *Vladimír Šnidl novinár a odborník na falošné správy a hoaxy.* [online]. [cit. 2020-10-12]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=d73-JJ8U1vM&fbclid=IwAR1RG6m4nMV7reHgIJoQOfLldtIX7zUos-yAx3fMT4ubaODDUdmv3sBLig>>.
- VICOL, D-O. 2020. *Who is most likely to believe and to share misinformation?* [online]. [cit. 2020-10-08]. Dostupné na internete: <<https://fullfact.org/media/uploads/who-believes-shares-misinformation.pdf>>.

BUDÚCNOSŤ OBCHODNÁ POLITIKA SPOJENÝCH ŠTÁTOV AMERICKÝCH

THE FUTURE OF US TRADE POLICY

Nikola Miadoková

ABSTRAKT

Obchodná politika Spojených štátov amerických sa počas administratívy Donalda Trumpa vyznačovala nečitateľnosťou, protekcionistickými opatreniami a nedôverou zo strany partnerov. Mnohé štáty preto pozorne sledovali prezidentské voľby, ktoré sa konali v Spojených štátoch amerických v novembri 2020, nakoľko mnohé z nich považujú Joea Bidena za dôveryhodnejšieho partnera. Na základe vyjadrení Joea Bidena v predvolebnej kampani a taktiež po jeho zvolení, je možné predpokladať, že veľký dôraz bude v obchodnej politike Spojených štátov amerických kladený na multilateralizmus a dodržiavanie obchodných pravidiel. Nie je možné zabudnúť aj na to, akým spôsobom poznačila ekonomiku Spojených štátov amerických pandémia. Autor sa v príspevku snaží identifikovať hlavné aspekty, ktoré budú definovať obchodnú politiku Spojených štátov amerických po nástupe Joea Bidena do úradu prezidenta.

Kľúčové slová: Joe Biden, obchodná politika USA, Donald Trump

Úvod

Ambíciou tohto príspevku je poskytnúť prehľad plánovaných krokov, ktoré sa **Joe Biden** chystá po nastúpení do úradu prezidenta Spojených štátov amerických urobiť v oblasti obchodnej politiky Spojených štátov amerických. Príspevok si tiež kladie za cieľ poskytnúť prehľad vyjadrení a krokov **Joea Bidena** v ekonomickej oblasti a pokúsiť sa poskytnúť určité prognózy jeho krokov po nástupe do úradu prezidenta Spojených štátov amerických.

Spojené štáty americké patria dlhé roky k najsilnejším ekonomikám sveta. Z toho dôvodu celý svet pozorne sledoval prezidentské voľby, ktoré sa v novembri tohto roku konali v Spojených štátoch amerických. Posledné štyri roky, kedy bol americkým prezidentom **Donald Trump** boli poznačené agresívnou politikou voči partnerom Spojených štátov amerických. **Donald Trump** presadzoval heslo „America First“ a mnohokrát sa nebál v obchodnej politike použiť sankcie, či clá. **Joe Biden** sa vždy vyjadroval, že patrí k veľkému zástancovi multilateralizmu a transatlantických vzťahov. Preto mnohí európski partneri očakávajú, že obchodné vzťahy so Spojenými štátmi americkými sa do veľkej miery navrátia do stavu z roku 2016.

1 Plán Joea Bidena v oblasti ekonomiky

Pandémia, ktorá v roku 2020 prepukla po celom svete, zasiahla aj Spojené štáty americké. Ich ekonomika utrpela veľké škody. Mnohé ukazovatele hovoria, že krajina zaznamenala vyššiu mieru nezamestnanosti než aká bola počas tzv. Veľkej recesie. Nie je preto

prekvapením, že medzi hlavné priority administratívy budúceho prezidenta **Joea Bidena** bude dostať pandémiu pod kontrolu a ozdraviť americkú ekonomiku (Biden-Harris, 2020).

Víťazstvo **Joea Bidena** v prezidentských voľbách mnohí svetoví lídri privítali s nadšením, nakoľko od neho očakávajú odklon od protekcionistickej politiky, akú presadzoval počas svojho pôsobenia v úrade prezidenta **Donald Trump**. K víťazstvu **Joeovi Bidenovi** gratulovali mnohí európski politici, ako napríklad, **Angela Merkel**, ktorá vo svojej gratulácii označila Spojené štáty americké za najdôležitejšieho spojenca Európskej únie (Collinson, 2020). Starostka Paríža, **Anne Hidalgo**, zareagovala na víťazstvo **Joea Bidena** slovami „*Vitaj späť, Amerika*“ (Hidalgo, 2020, s.1). Starosta Londýna, **Sadiq Khan**, sa vyjadril, že „*Je čas opäť stavať mosty a nie múry*“ (Khan, 2020, s.1). Aj reakcia prezidenta Francúzska, **Emmanuela Macrona**, sa niesla v podobnom duchu, nakoľko sa vyjadril, že potrebné spoločne pracovať na aktuálnych výzvach (Macron, 2020). Veľmi významné bolo aj blahoželanie ministra zahraničných vecí Nemecka, **Heika Maasa**, ktorý poznamenal, že Nemecko chce pokračovať v transatlantických vzťahoch a v tzv. „*Novej dohode*“ (Federal Foreign Office, 2020).

Joe Biden nie je žiadnym politickým nováčikom a má za sebou aj dlhú politickú kariéru so skúsenosťami so zahraničnou politikou. Od roku 1997 aktívne formoval zahraničnú politiku USA ako člen a predseda Výboru pre zahraničné veci Senátu Spojených štátov amerických. Hovorí sa o ňom aj ako o najskúsenejšom prezidentovi v oblasti medzinárodných vzťahov, akého kedy Spojené štáty americké mali (White House, 2016).

Z vyjadrení svetových lídrov bola aj z toho dôvodu cítiť úľava nad výsledkami volieb a ochota obnoviť spoluprácu so Spojenými štátmi americkými. Mnohí sa domnievajú, že s odchodom **Donalda Trumpa** z úradu prezidenta Spojených štátov amerických sa vytráti z bilaterálnych a multilaterálnych vzťahoch zastrašovanie a vráti sa korektnosť a predvídateľnosť.

Taktiež viacerí odborníkov a politikov očakáva, že s príchodom **Joea Bidena** sa Spojené štáty americké odklonia od protekcionistickej politiky v hesle „*America First*“, ktorá bola implementovaná počas administratívy **Donalda Trumpa**.

Pri pohľade na vyjadrenia **Joea Bidena**, či už počas volebnej kampane alebo po jeho víťazstve vo voľbách, je možné sa domnievať, že sa **Joe Biden** nechystá úplne odkloniť od protekcionistických opatrení. Svedčia o tom aj jeho priority, ktoré uverejnil na svojej internetovej stránke¹³⁴. Medzi jeho štyri hlavné priority patria Covid-19, hospodárska obnova, rasová spravodlivosť a klimatická zmena. V rámci svojho programu hospodárskej obnovy **Joe Biden** hovorí o svojom pláne „*Buy American*“¹³⁵. Práve táto jeho politika nesie do určitej miery podobné znaky ako heslo **Donalda Trumpa** „*America First*“. **Joe Biden** má v pláne vybudovať tzv. „*novú americkú ekonomiku*“ a znovuvybudovať strednú triedu (Biden-Harris, 2020). Počas svojej volebnej kampane často zdôrazňoval, že sa bude snažiť, aby Spojené štáty americké obsadili prvé miesto vo výrobe a aby bolo čo najviac produktov vyrábaných na území Spojených štátov amerických.

Plán hospodárskej obnovy taktiež ráta s 10% daňou pre firmy, ktoré vyvážajú americké produkty do zahraničia a taktiež plánuje eliminovať medzery, vďaka ktorým mnohé americké

¹³⁴ Ide o internetovú stránku, ktorá je venovaná tzv. „*tranzícií*“.

¹³⁵ Známe aj pod názvom „*Made in America*“.

nadnárodné spoločnosti chránia svoje zahraničné zisky pred Ministerstvom financií spojených štátov amerických. Taktiež projekty, ktoré sa zaviažu k obnove alebo posilneniu domácej výroby budú mať výhodu v podobe 10% daňovej úľavy. Bidenova taktika cukru a biča by mohla mať čiastočne pozitívny vplyv na to, kde americké firmy umiestnia svoje továrne na výrobu. Medzinárodné firmy však často presunú svoju výrobu do zahraničia, aby získali benefity z nových a nevyužitých trhov, ako sú napríklad Brazília a Čína. Vysoké percento americkej výroby v zahraničí je určené práve pre región, v ktorom sa výroba daných produktov nachádza (Martin, 2020). **Joe Biden** sa podľa svojich slov má v pláne sa zamerať na inovácie a priemysel a tvrdí, že je potrebné, aby sa demokracie po celom svete spojili, lebo iba tak je možné čeliť hrozbe z Číny a jej neférovým praktikám, ktoré napriek ich členstvu vo Svetovej obchodnej organizácii používajú, alebo iných krajín v budúcnosti (Biden, 2019).

Takáto politika v oblasti ekonomiky sa dala očakávať, nakoľko pandémie zasiahla americkú ekonomiku veľmi tvrdo, čo sa odzrkadlilo na vysokej miere nezamestnanosti. Od Bidena sa očakáva, že do istej miery upustí od presadzovania pravidiel voľného obchodu a namiesto toho sa zameria na tzv. spravodlivý obchod. Biden taktiež plánuje zvýšiť federálny deficit, ktorý je už teraz na hodnote 3,3 trilióna USD (16% HDP). Veľké zvyšovanie daní, najmä pre bohatých, zvráti časť Trumpovho zníženia daní v hodnote 1,5 bilióna USD a vyrovná takmer dve tretiny jeho výdavkových záväzkov. (Martin, 2020) Od administratívy **Joea Bidena** sa taktiež očakáva, že uskutoční reformu daní, ktorou sa bude snažiť „*potrestat*“ presun pracovných miest z územia Spojených štátov amerických a taktiež sa pokúsi získať späť federálne investície od firiem, ktoré outsourcujú americké pracovné miesta. Všetky tieto plány poukazujú na to, že obchodná politika **Joea Bidena** bude v porovnaní s obchodnou politikou **Baracka Obamu** viac protekcionistickejšia.

1.1 Priority Joea Bidena v zahraničnoobchodnej politike

Priority Joea Bidena v zahraničnoobchodnej politike je možné rozdeliť do 4 okruhov:

1. Čína
2. Európska únia
3. Veľká Británia
4. Svetová obchodná organizácia.

Vzťahy Spojených štátov amerických s Čínou je jedna z oblastí, v ktorej majú **Joe Biden** a **Donald Trump** podobné názory. Obaja sa obávajú spôsobu, akým Čína presadzuje svoje ambície ako v medzinárodnej politike, tak aj v medzinárodnom obchode. To, v čom sa obaja líšia je ich spôsob riešenia tzv. čínskeho problému. (Biden, 2020) **Joe Biden** sa po svojom zvolení vyjadril, že je Amerika späť, ale jeho záujmom je presadzovať multilateralizmus, nakoľko verí, že „*Amerika je najsilnejšou, keď spolupracuje so svojimi partnermi*“. (Associated Press, 2020, s. 1) Z toho dôvodu je možné očakávať, že sa Biden bude snažiť presvedčiť svojich partnerov, aby sa dohodli na spoločnom prístupe k Číne v oblasti obchodu.

Obchodné vzťahy medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou boli v posledných rokoch do istej miery poznačené sporom medzi Airbusom a Boeingom, ktorý sa týkal štátnej pomoci. Spojené štáty aj Európska tvrdili, že druhá strana poskytla štátnu pomoc, ktorá je v rozpore s pravidlami. S týmto sporom sa obe strany následne obrátili na Svetovú

obchodnú organizáciu. Prezident **Donald Trump** sa následne rozhodol uvaliť clá na európsky luxusný tovar v hodnote 7,5 mld. USD. (Pandey, 2020) V novembri 2020 následne Európska únia ohlásila, že zavedie clá v hodnote 4 mld. USD na americké lietadlá, jedlo, nápoje a ďalšie produkty. (Alderman – Pronczuk, 2020)

Joe Biden sa počas predvolebnej kampani a aj po zvolení mnohokrát vyjadril, že jeho cieľom bude posilniť vzťahy s Európskou úniou, nakoľko Európska únia predstavuje pre Spojené štáty americké významného strategického partnera. Z toho dôvodu sa od **Joea Bidena** je možné očakávať, že pokiaľ by aj hneď tieto clá nezrušil, nebude ich zvyšovať. To isté platí aj na clá na oceľ a hliník. Taktiež je možné predpokladať, že **Joe Biden** sa tiež nebude snažiť uvaliť clá na automobily.

Mnohí očakávajú, že špeciálny vzťah Spojených štátov amerických a Spojeného kráľovstva pôjde do úzadia, nakoľko **Joe Biden** nebol priaznivcom Brexitu a podľa jeho vyjadrení bude vytrvalo chrániť Good Friday Agreement. Taktiež poznamenal, že Spojené štáty americké nepodpíšu so Spojeným kráľovstvom žiadnu dohodu, pokiaľ bude Good Friday Agreement ohrozená. (Wood, 2020) Prioritou **Joea Bidena** bude posilnenie vzťahov s Európskou úniou napriek tomu, že naďalej medzi nimi existujú zdroje napätia, ako napríklad problematika dane Európskej únie z digitálnych služieb (tzv. GAFA – nazvaná podľa štyroch najväčších technologických gigantov: Google, Apple, Facebook a Amazon). (Toma, 2020) Pri jej zavedení sa mnohí predstavitelia Demokratickej a Republikánskej strany a taktiež prezident **Donald Trump** vyjadrili, že táto daň bola navrhnutá, aby diskriminovala americké spoločnosti. (Koreň – Stolton, 2018)

Administratíva **Donalda Trumpa** mala k Svetovej obchodnej organizácii mnohé výhrady. Taktiež znemožnil fungovanie jej orgánu¹³⁶, nakoľko odmietol poskytnúť nomináciu a tým pádom tento orgán nemohol dosiahnuť potrebné kvórum.

Od **Joea Bidena** sa očakáva, že bude otvorený spolupráci na reforme a modernizácii Svetovej obchodnej organizácie. Taktiež mnohí očakávajú, že na znak podpory tejto organizácie by **Joe Biden** mohol stiahnuť americké veto z konca októbra, ktorým prezident **Donald Trump** vyjadril nesúhlas s tým, aby sa **Ngozi Okonjo-Iweala** stala generálnou riaditeľkou Svetovej obchodnej organizácie. (German Marshall Fund, 2020)

Záver

Je potrebné si uvedomiť, že na veľkú časť krokov, ktoré boli v tomto článku spomenuté bude **Joe Biden** potrebovať podporu oboch komôr Kongresu Spojených štátov amerických. Ak zostane Senát pod kontrolou Republikánskej strany, plán **Joea Bidena** „*Made in America*“ môže byť ohrozený, nakoľko sa očakáva, že senátori z Republikánskej strany sa budú snažiť politiku **Joea Bidena** zablokovať. Momentálne je situácia neistá, o pomere síl v Senáte rozhodnú až voľby v štáte Georgia, ktoré sa majú konať v januári roku 2021.

Spojené štáty americké predstavujú najvýznamnejšieho obchodného partnera pre Európsku úniu. Aj z toho dôvodu bolo pre Európsku úniu dôležité, kto zvíťazí v prezidentských voľbách. Počas toho, ako **Donald Trump** pôsobil 4 roky v úrade prezidenta Spojených štátov amerických bolo možné vidieť posun v obchodných vzťahoch smerom k protekcionizmu

¹³⁶ Tzv. Appellate body.

a vzájomný obchod medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou utrpel isté straty. Z toho dôvodu EÚ veľmi pozorne sledovala výsledky volieb, nakoľko sa obávala, že ak by bol Donald Trump v úrade ďalšie 4 roky, vzájomné vzťahy USA-EÚ by utrpeli ešte hlbšie škody.

Sám **Joe Biden** v článku, ktorý napísal pre Foreign Affairs hovorí, že Spojené štáty americké budú musieť v nasledujúcich rokoch čeliť mnohým výzvam, ako sú napríklad, strate dôveryhodnosti a dôvery v ich schopnosť viesť svet, bojovať s demagógiou, ktorú podporoval svojim správaním a vyjadreniami **Donald Trump** a mnohým iným. Sám hovorí, že jeho cieľom po nástupe do úradu prezidenta Spojených štátov amerických bude dosiahnuť, aby Spojené štáty americké znova viedli zvyšok sveta.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALDERMAN, L. – PRONCZUK, M. 2020. *Europe to Impose Tariffs in 16-Year Trade Fight With U.S.* [online]. The New York Times. [cit. 2020-11-10]. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/2020/11/09/business/us-europe-tariffs-boeing-airbus.html>>.
- ASSOCIATED PRESS. 2020. *Joe Biden: 'America is back' on world stage.* [online]. Youtube. [cit. 2020-11-15]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=EeIkv8ri3UI>>.
- BIDEN, J. 2020. *The Biden plan to ensure the future is "made in all of America" by all of america's workers.* [online]. Joe Biden. [cit. 2020-11-15]. Dostupné na internete: <<https://joebiden.com/made-in-america/>>.
- BIDEN, J. – HARRIS, K. 2020. *Economic Recovery: The Biden-Harris Jobs and Economic Recovery Plan for Working Families.* [online]. Biden-Harris Transition. [cit. 2020-11-15]. Dostupné na internete: <<https://buildbackbetter.gov/priorities/economic-recovery/>>.
- COLLINSON, S. 2020. *Angela Merkel's message to Joe Biden.* [online]. CNN. [cit. 2020-11-15]. Dostupné na internete: <<https://edition.cnn.com/2020/11/10/world/meanwhile-in-america-november-10-intl/>>.
- FEDERAL FOREIGN OFFICE. 2020. *Statement by Foreign Minister Maas on the Presidential election in the United States.* [online]. Federal Foreign Office. [cit. 2020-11-20]. Dostupné na internete: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-presidential-election-united-states/2413976>>.
- GERMAN MARSHALL FUND. 2020. *A New U.S. Strategy toward Central and Eastern Europe?.* [online]. Youtube. [cit. 2020-11-20]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=CEQAqn6vwX8&t=1171s>>.
- HIDALGO, A. 2020. *Welcome back America!.* [online]. Twitter. [cit. 2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://twitter.com/Anne_Hidalgo/status/1325115998966607873>.
- KHAN, S. 2020. *Congratulations.* [online]. Twitter. [cit. 2020-11-25]. Dostupné na internete: <<https://twitter.com/MayorofLondon/status/1325118364499369984>>.
- KOREŇ, M. – STOLTON, S. 2018. *Americkí senátori: Digitálna daň EÚ diskriminuje naše spoločnosti.* [online]. Euractiv. [cit. 2020-11-25]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/danova-politika/news/americki-senatori-digitalna-dan-eu-diskriminuje-nase-spolocnosti/>>.
- MACRON, E. 2020. *The Americans have chosen their President.* [online]. Twitter. [cit. 2020-11-25]. Dostupné na internete: <<https://twitter.com/EmmanuelMacron/status/1325136167084363779>>.

MARTIN, N. 2020. *Just how viable is Joe Biden's economic plan?*. [online]. Deutsche Welle. [cit. 2020-11-27]. Dostupné na internete: <<https://www.dw.com/en/joe-biden-economic-plan/a-55022468>>.

PANDEY, A. 2020. *Airbus-Boeing WTO dispute: What you need to know*. [online]. Deutsche Welle. [cit. 2020-11-27]. Dostupné na internete: <<https://www.dw.com/en/airbus-boeing-wto-dispute-what-you-need-to-know/a-49442616>>.

TOMA, B. 2020. *EÚ hrozí obchodná vojna s USA. Rokovania o digitálnej dani skrachovali*. [online]. Pravda. [cit. 2020-11-11]. Dostupné na internete: <<https://ekonomika.pravda.sk/firmy-a-trhy/clanok/554929-skrachovali-rokovania-o-zavedeni-digitalnej-dane/>>.

WHITE HOUSE. 2016. *Vice President Joe Biden*. [online]. White House. [cit. 2020-11-11]. Dostupné na internete: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/node/110>>.

WOOD, V. 2020. *Biden speaks out on US-UK trade deal, saying Good Friday Agreement can't 'become a casualty of Brexit'*. [online]. Independent. [cit. 2020-11-11]. Dostupné na internete: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/joe-biden-brexit-good-friday-agreement-trade-deal-b457753.html>>.

POROVNANIE ZAHRANIČNEJ POLITIKY VLÁDY R. FICA A P. PELLEGRINIHO V OBDOBÍ ROKOV 2016-2020 – POLITICKO-GEOGRAFICKÝ PRÍSTUP

THE COMPARISON OF THE FOREIGN POLICY OF THE GOVERNMENT OF R. FICO AND P. PELLEGRINI IN THE 2016-2020 PERIOD - POLITICAL-GEOGRAPHICAL APPROACH

Filip Šandor

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je ponúknuť náhľad do interdisciplinárneho prístupu skúmania medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky z pohľadu politickej geografie. V príspevku sme analyzovali zahraničnú politiku Slovenskej republiky dvoch vlád v období rokov 2016-2020. Na základe vonkajších interakcií SR v podobe vládnych návštev do zahraničných krajín sme analyzovali teritoriálny aspekt zahraničnopolitického prejavu SR. Zhodnotili sme štruktúru vládnej mobility a porovnali sme jej priestorovú diferenciaciu počas vlád R. Fica a P. Pellegriniho ako aj počas obdobia rokov 2016-2020. Zamerali sme sa na objasnenie príčin vysokej a nízkej návštevnosti štátov v jednotlivých krajinách a regiónoch a pomocou nástrojov GIS sme jednotlivé návštevy vizualizovali a následne identifikovali gravitačné ťažisko návštev.

KLúčové slová: politická geografia, zahraničná politika SR, mobilita vlády SR, GIS

Úvod

Zahraničnú politiku štátu a diplomaciu považujeme za oblasť skúmania, ktorá podlieha viacerým vedným disciplinám, medzi ktorými sú medzinárodné vzťahy, politológia, ekonómia, sociológia, geopolitika a politická geografia. Politickú geografiu chápeme ako geografickú disciplínu zaradenú do humánnej (socioeconomickej) geografie v rámci komplexného regionálno-geografického skúmania priestoru. Má interdisciplinárny charakter a tým pádom rôznorodé definície, objekty a predmety štúdia. Podľa **Ištoka** (2003) sa politická geografia zameriava na výskum politických regiónov (ako priestorové jednotky) a z nich najmä štátu. Takýto výskum v konečnom dôsledku vyúsťuje do politickej diferenciacie priestoru.

Spykman už v roku 1938 tvrdil, že geografia je najdôležitejší faktor v zahraničnej politike, nakoľko je najviac stabilný (Spykman 1938). V dnešnom technologicky vyspelejšom svete platia tieto slová už len čiastočne, no stále možno vidieť mnoho príkladov vo svete, kde geografické faktory ako poloha, rozloha, vzdialenosť či prírodné podmienky hrajú kľúčovú rolu v postavení štátu a jeho úlohe v medzinárodných vzťahoch. Geografii však neprípisujeme determinatívny charakter, ale skôr charakter množiny príležitostí a bariér v medzinárodných vzťahoch a zahraničnej politike. Geografické charakteristiky teda nemajú v zahraničnej politike štátu deterministickú kauzálnu úlohu (Spykman 1938) a je mnoho iných faktorov, ktoré podmieňujú politiku štátov. Zahŕňajú okrem geografického faktora hustotu obyvateľstva,

ekonomickú štruktúru krajiny, etnické zloženie obyvateľov, formu vlády, idey a preferencie domácich politikov, ich simultánne akcie a interakcie, ktoré následne vytvárajú zložitý jav známy ako „zahraničná politika“ (Spykman 1938).

V každodennom živote sa zahraničná politika väčšinou spája so štátnymi návštevami politikov, zahraničnopolitickými rozhodnutiami vo vláde, konferenciami, samitmi a prejavmi politikov, zložitými rokovaniaми medzi vládnymi delegáciami alebo aj ozbrojenými konfliktami. Rovnako ako mnoho iných politických procesov aj „zahraničnú politiku je ťažké zobrazit' jasne a graficky“ (Wilhelm 2006). Práve z tohto dôvodu má politicko-geografický prístup k problematike zahraničnej politiky značný potenciál vyplniť určité abstraktné vnímanie zahraničnej politiky a medzinárodných vzťahov.

Zahraničné návštevy chápeme ako vonkajšie prejavy štátu, teda ako istý druh interakcie. Na základe veľkého množstva takýchto interakcií možno pozorovať a mapovať prejavy zahraničnej politiky štátu a určiť jej priestorovú orientáciu, zameranie a teritoriálnu angažovanosť. Dlhšie časové obdobie analýzy nám potom umožní odkryť geopolitickú orientáciu štátu (Beneš 2012).

Základný cieľ príspevku spočíva v politicko-geografickej analýze zahraničnej politiky vlády Róberta Fica (2016-2018) a Petra Pellegriniho (2018-2020), pričom sa zameriavame na mobilitu vládnych činiteľov do zahraničných krajín a porovnávame ju medzi vládnymi garnitúrami. Parciálny cieľ spočíva vo vizualizácii zahraničnej politiky SR na základe databázy návštev, pričom sa pokúsime lokalizovať geografické ťažisko týchto interakcií.

1 Metodika

V súčasnej politickej geografii nie je ojedinelý najmä nomotetický kvantitatívny prístup vedeckého skúmania. V posledných desaťročiach sa dáta, údaje a nové metodologické nástroje stali omnoho dostupnejšími pre širšiu vedeckú obec. Aj z tohto dôvodu je dnes možné vykonávať priestorovú analýzu v značne jednoduchších podmienkach za pomoci širokej palety GIS nástrojov (Linke, O'Loughlin 2016).

Základ nášho príspevku tvorí databáza návštev vládnych činiteľov SR v období od marca 2016 do marca 2020. Keďže vlády R. Fica a Petra Pellegriniho trvali rovnako takmer dva roky, možno tak porovnávať dva časovo totožné úseky. Pre zjednodušenie budeme vládu R. Fica a P. Pellegriniho nazývať ako prvá a druhá vláda.

Dáta ohľadne jednotlivých zahraničných návštev pochádzajú z jednotlivých uznesení vlád SR v danom období, ktoré sú dostupné na webovej stránke Úradu vlády SR (Úrad vlády SR 2016-2020). V týchto dokumentoch sa uvádzajú mená a posty vládnych činiteľov a termín a destinácia plánovanej alebo už uskutočnenej návštevy. Jedná sa o premiéra, ministrov, štátnych tajomníkov a vedúcich alebo riaditeľov ostatných ústredných orgánov štátnej správy, akým je napríklad Úrad jadrového dozoru SR. Nevýhodou analýzy týchto údajov je absencia informácie o účele návštevy vládnych činiteľov v zahraničí. Tým pádom nevieme presne zhodnotiť, či išlo o bilaterálne stretnutie alebo o multilaterálne alebo konferenčné stretnutie v danej krajine. Jednotlivé uznesenia „Plány zahraničných stykov SR“ sa vykazujú pravidelne každý mesiac s viacerým dodatkami. Celkový počet analyzovaných uznesení v tomto príspevku bol 150 a priemerný počet návštev v jednom uznesení je 16 návštev. Celkový analyzovaný počet návštev bol 2430. Tieto údaje boli štatisticky porovnané, pričom sme sa zameriavali na

relatívne a absolútne hodnoty návštev v jednotlivých regiónoch a štátoch sveta medzi dvoma vládami. Na základe zozbieraných absolútnych hodnôt sme vizualizovali mobilitu vlád SR v jednotlivých štátoch sveta metódou kartogramov. Na mapách tak možno vidieť reálne interakcie Slovenskej republiky ako jeden z jej zahraničnopolitických prejavov. V príspevku sme neanalyzovali zahraničné návštevy prezidentov, poslancov a predsedu NR SR.

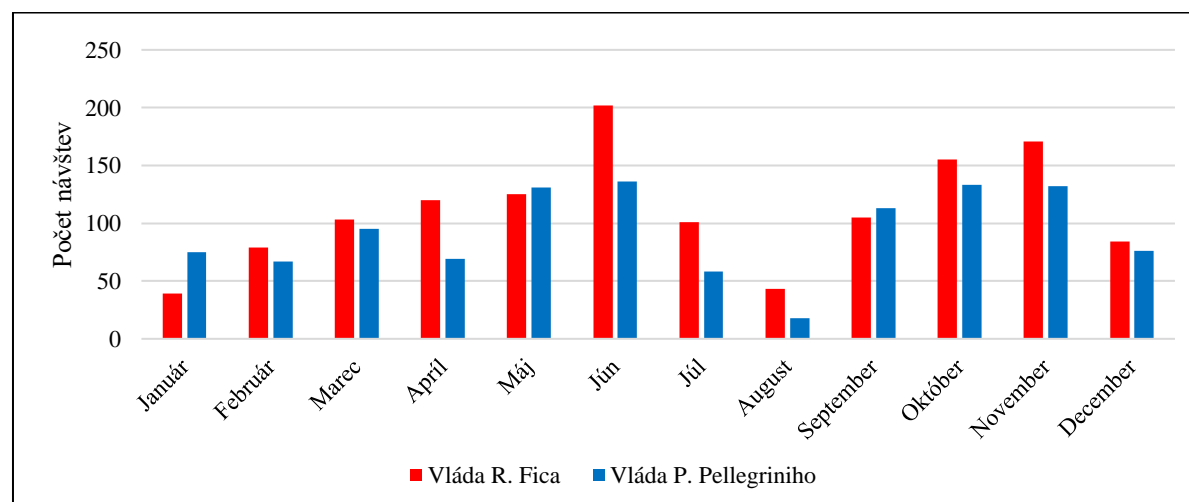
V poslednej časti príspevku sme identifikovali vážené ťažisko mobility vládnych predstaviteľov SR, ktoré sme vizualizovali a určili nástrojom Mean center v programe ArcGIS v dvoch variantoch za obidve vlády. Váha gravitačného ťažiska je reprezentovaná počtom návštev, ktoré boli obsiahnuté v bodovej vrstve hlavných miest štátov. Prvý variant ťažiska bol vyrátaný na základe všetkých štátov, zatiaľ čo druhý variant bol vyrátaný bez Belgicka, Luxemburska, Švajčiarska a Francúzska, teda štátov s veľkým počtom návštev kvôli multilaterálnym stretnutiam v rámci EÚ, NATO, OSN atď.

2 Štruktúra zahraničnej mobility vlád SR v období 2016 – 2020

Je zaujímavé, že najväčší podiel na mobilite vládnych činiteľov v období rokov 2016 – 2020 majú práve štátni tajomníci jednotlivých rezortov (45,9 %). Po nich nasledujú ministri vrátane podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu (37,6 %). Riaditelia a vedúci ostatných ústredných orgánov štátnej správy majú podiel 10,3 %. Samotní premiéri dosahujú len 3,5 % podiel na všetkých zahraničných návštevách vládnych garnitúr.

Z hľadiska termínov návštev bola zaznamenaná najväčšia mobilita na jar a na jeseň. Možno vidieť, že Ficova vláda sa vyznačovala celkovo o niečo vyšším počtom návštev, čo bolo spôsobené predsedníctvom SR v Rade EÚ v roku 2016, kedy sa zvýšila mobilita slovenských vládnych činiteľov najmä do Bruselu. Z hľadiska jednotlivých rezortov dominovala mobilita ministrov a štátnych tajomníkov z rezortu zahraničia (24,5 %). Nasledovalo ministerstvo financií (9,9 %), hospodárstva (7,2 %), životného prostredia (6,2 %), obrany (5,5 %) a pôdohospodárstva (5,5 %). Ministerstvo s najnižšou mobilitou bolo ministerstvo spravodlivosti SR (1,7 %) nasledované ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, z ktorých najväčšiu mobilitu dosiahol Úrad jadrového dozoru SR (3,6 %).

Graf 1: Porovnanie počtu návštev vládnych činiteľov počas roka v období 2016-2020



3 Teritoriálne porovnanie mobility vlád R. Fica a P. Pellegriniho

Počas prvej vlády bolo vykonaných celkovo 1327 návštev, zatiaľ čo počas druhej vlády iba 1103. Dôvody vyššieho počtu návštev v prvej vláde možno hľadať v už spomínanom predsedníctve v Rade EÚ v roku 2016, kvôli ktorému bolo potrebné zvýšiť mobilitu slovenských predstaviteľov do inštitúcií EÚ v Belgicku, Luxembursku alebo vo Francúzsku. Taktiež možno pozorovať vplyv predsedníctva členských krajín v Rade EÚ na mobilitu slovenských vládnych činiteľov. V tabuľke 1 možno vidieť, že napr. Malta počas prvej vlády dosiahla celkovo 10. miesto. Malta predsedala Rade EÚ v roku 2017 a tvorila tzv. predsednícke trio so SR a Holandskom. Tento fenomén možno tiež pozorovať pri Estónsku, Rakúsku a Rumunsku (Tabuľka 1).

Tabuľka 1: 15 krajín s najväčším počtom vládnych návštev zo SR v období 2016-2020

| Krajina | Počet návštev (2016-2018) | Krajina | Počet návštev (2018-2020) | Krajina | Počet návštev (2016-2020) |
|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|---------------------------|
| Belgicko | 278 | Belgicko | 177 | Belgicko | 455 |
| ČR | 106 | ČR | 133 | ČR | 239 |
| Francúzsko | 73 | Rakúsko | 83 | Rakúsko | 145 |
| Maďarsko | 71 | Francúzsko | 62 | Francúzsko | 135 |
| Poľsko | 71 | Luxembursko | 52 | Luxembursko | 121 |
| Luxembursko | 69 | Maďarsko | 50 | Maďarsko | 121 |
| Rakúsko | 62 | Nemecko | 42 | Poľsko | 111 |
| Nemecko | 61 | Poľsko | 40 | Nemecko | 103 |
| USA | 47 | USA | 36 | USA | 83 |
| Malta | 32 | Rusko | 29 | Rusko | 58 |
| Rusko | 29 | Rumunsko | 22 | Švajčiarsko | 46 |
| Švajčiarsko | 25 | Švajčiarsko | 21 | Čína | 42 |
| Čína | 22 | Čína | 20 | Taliansko | 38 |
| Estónsko | 21 | Taliansko | 19 | Rumunsko | 36 |
| Holandsko | 19 | Španielsko | 17 | Holandsko | 34 |

Vysvetlivky: Tmavomodrá farba – sídla kľúčových inštitúcií EÚ, Svetlomodrá farba – predsednícke krajiny v Rade EÚ v danom období, Oranžová farba – sídla viacerých medzinárodných organizácií (najmä OSN)

Najviac boli navštevované krajiny v Európe. Z regionálneho hľadiska možno konštatovať, že najväčší podiel dosahujú krajiny v západnej Európe (41 % a 35 % podiel pri prvej a druhej vláde). Za ňou nasledujú krajiny v strednej Európe (23 a 27 %) a balkánske krajiny (6,9 a 8,5 %). Priestorové zameranie návštev počas prvej sledovanej vlády potvrdzuje koncentráciu návštevnosti najmä do Bruselu. Možno tiež konštatovať, že počas vlády R. Fica bolo navštívených o 10 krajín viac ako počas vlády P. Pellegriniho (76 a 86 krajín). Celkovo bolo počas 4 rokov sledovaného obdobia navštívených 99 krajín.

Vysokú koncentráciu návštev v strednej Európe (v susedných krajinách okrem Ukrajiny) potvrdzuje naša dlhodobú východiskovú zahraničnopolitickú prioritu (MZVaEZ SR 2020). Tradične najintenzívnejšie kontakty má SR s Českou republikou. Následne sa počas prvej vlády cestovalo do Maďarska, Poľska a Rakúska. Poradie susedných krajín sa však mení počas druhej vlády, kedy je Rakúsko druhou najnavštevovanejšou susednou krajinou. Dôvody vyššej intenzity návštev možno nájsť v Rakúskom predsedníctve v Rade EÚ v roku 2018 a taktiež v slovenskom predsedníctve v OBSE v roku 2019, nakoľko sídlo sekretariátu OBSE sa nachádza vo Viedni (Tabuľka 1).

Vysokú pozíciu dosahuje Nemecko ako náš najvýznamnejší obchodný partner. USA má vysokú pozíciu z dôvodu každoročných zasadaní valného zhromaždenia OSN, ktorých sa pravidelne v septembri zúčastňujú vládni predstavitelia SR. Vo vzťahu k návštevám zo SR majú zaujímavé pozície Ukrajina a Rusko. Zatiaľ čo Rusko dosiahlo v obidvoch vláдах 29 návštev, tak Ukrajina 9 a 14, napriek tomu, že ako susedná krajina je dlhodobo označovaná za strategického partnera SR. Táto disproporcija vo východnej politike SR je dlhodobým trendom slovenskej zahraničnej politiky nielen kvantitatívne, ale aj kvalitatívne v rámci vyhlásení a názorov vládnych politikov na vzťah s Ruskom a Ukrajinou (Duleba 2019).

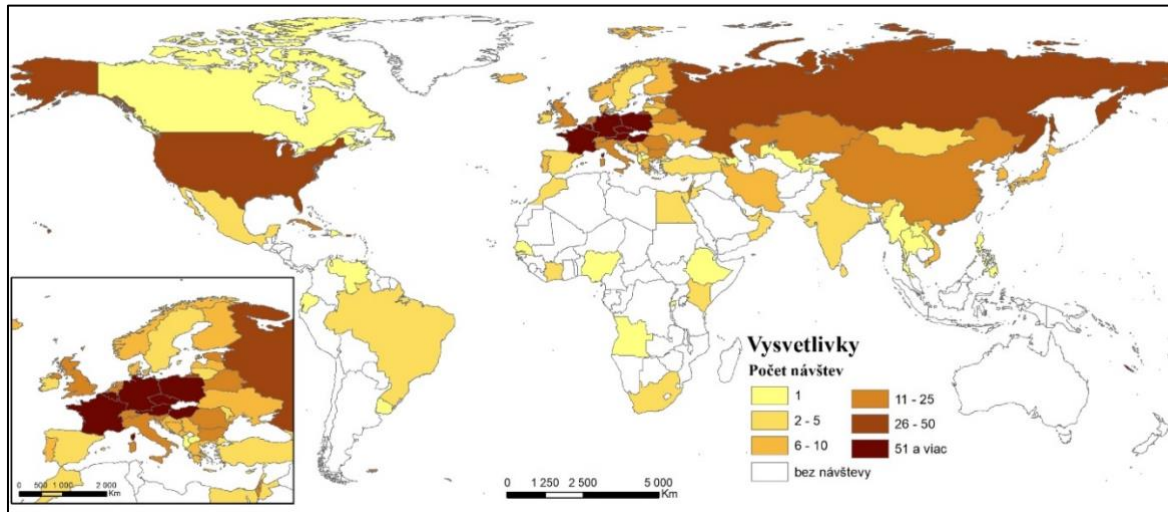
Možno vidieť, že napriek členstvu v EÚ je bilaterálna mobilita slovenských predstaviteľov do niektorých členských krajín EÚ na malej úrovni a značne ju preyšuje mobilita do niektorých ázijských krajín. Najnavštevovanejšou krajinou Ázie bola v obidvoch vláдах Čína. Tá dokonca zaznamenala vyšší počet návštev ako napríklad Taliansko, Španielsko, či iné členské štáty EÚ a v obidvoch vláдах sa umiestnila na 13. mieste. Z juhovýchodnej a južnej Ázie vyniká najmä Vietnam a India. Z regiónu Blízkeho východu bola najintenzívnejšia spolupráca najmä s Izraelom (11) a Iránom (9). Počas druhej vlády to bolo so Spojenými arabskými emirátmi (14) a Izraelom (6).

Druhou najnavštevovanejšou krajinou na celom americkom svetadieli v období rokov 2016-2020 bola Kuba. Predbehla tak veľké štáty ako sú Kanada, Mexiko, Brazília či Argentína. Napriek svojej veľkosti tento štát dosiahol značnú pozornosť zo strany vlády SR najmä počas vlády R. Fica. Počas obdobia 2016-2020 sa Kuba dostala na 32. priečku v návštevnosti krajín sveta a celkovo počtom návštev (15) bola rovnako navštevovaná ako napríklad Lotyšsko alebo Dánsko. Dôvodom zvýšeného záujmu o Kubu bola nepochybne aj prejavená snaha o normalizáciu vzťahov Kuby a USA po návšteve krajiny prezidentom USA Barakom Obamom v roku 2016. Je potrebné však poznamenať, že na Kubu sa zo SR cestovalo najmä z rezortov zdravotníctva, pôdohospodárstva a hospodárstva. To nepochybne súvisí s faktom, že Kuba vyniká najmä v oblasti zdravotníctva.

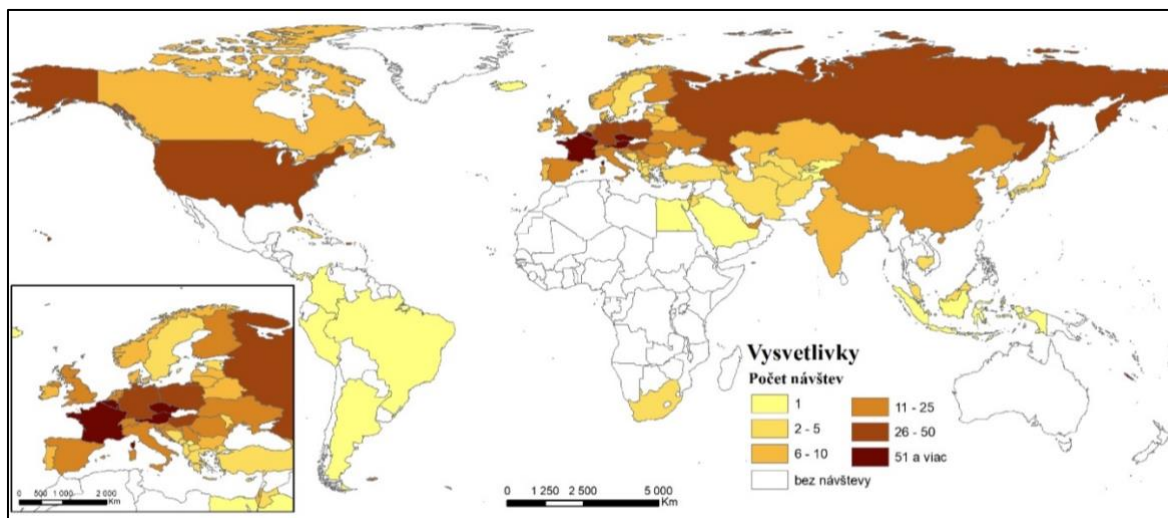
Zahraničná politika SR voči Afrike je najmä v rovine rozvojovej spolupráce. Návštevy a vzájomné kontakty v porovnaní s inými kontinentmi, okrem Austrálie a Oceánie, sú na minimálnej úrovni. V prvej vláde boli navštívené prevažne len najvýznamnejšie krajiny

kontinentu a v druhej vláde bola navštívená len Juhoafrická republika a Egypt. Dôvody návštev niektorých krajín v Afrike spočívali aj v kandidatúre M. Lajčáka na generálneho tajomníka OSN v roku 2016, kedy napríklad došlo k prvej historickej návšteve Senegalu (Šandor, Gurňák 2019). Minister Lajčák za týmto zámerom navštívil aj Angolu či Egypt, ktoré boli v tom čase nestálymi členmi Bezpečnostnej rady OSN, a teda disponovali hlasom pri voľbe nového generálneho tajomníka OSN.

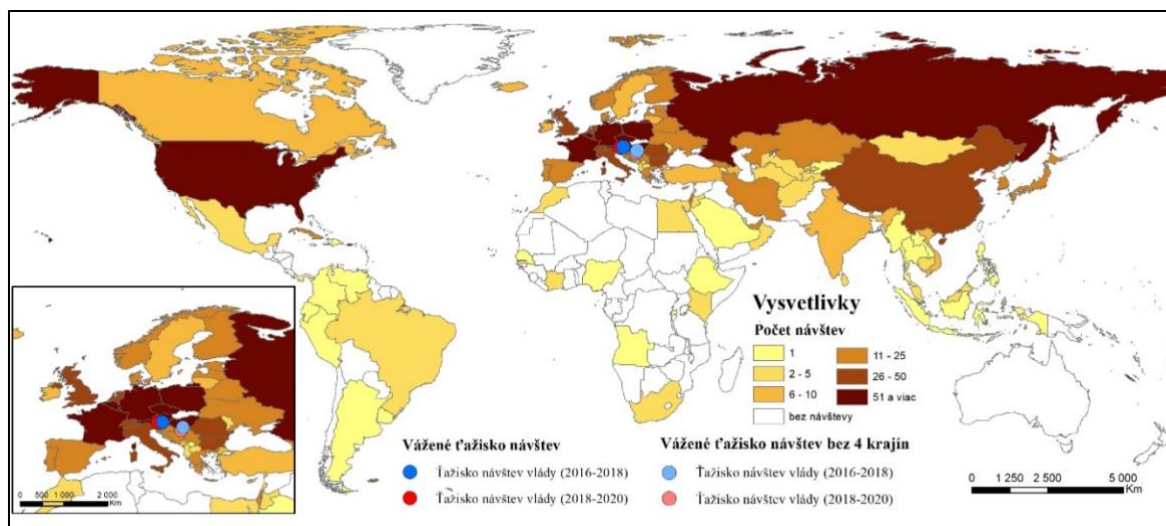
Mapa 1: Lokalizácia zahraničných návštev počas vlády R. Fica v rokoch 2016-2018



Mapa 2: Lokalizácia zahraničných návštev počas vlády P. Pellegriniho v rokoch 2018-2020



Mapa 3: Lokalizácia návštev počas v rokoch 2016-2020 a gravitačné ťažiská



Kvantitatívne určovanie ťažiska zamerania našej zahraničnej politiky je v súvislosti s dostupnými údajmi a metodologickými ťažkosťami neľahká úloha. Ak však berieme do úvahy každú jednu návštevu do hlavného mesta štátu bez ohľadu na charakter cesty, tak ťažisko (gravitačné centrum) možno určiť pomerne jednoducho s pomocou programu ArcGIS. Na mape 3 možno vidieť dve ťažiská za každú vládu. Prvé gravitačné centrá sa nachádzajú západne od SR, zatiaľ čo gravitačné centrum vyrátané bez zahrnutia 4 krajín (kvôli návštevám do EÚ, OSN, atď.) sa nachádza na juhu od SR. Je to spôsobené najmä polohou štátu v rámci sveta. Keďže SR leží medzi 47. a 49. rovnobežkou a väčšina hlavných miest (66 %), do ktorých sa cestovalo, leží pod 47. rovnobežkou tak poloha ťažiska návštev sa nachádza na juhu od našich hraníc. Taktiež región juhovýchodnej Európy má významné postavenie v početnosti návštev a determinuje tak polohu a “váhu“ ťažiska práve týmto smerom.

Záver

Ciel príspevku spočíval v politicko-geografickej analýze zahraničnej politiky vlád SR v poslednom období s interdisciplinárnym prístupom skúmania medzinárodných vzťahov. Na základe analyzovaných dát návštevnosti zahraničných krajín sme porovnali dve vlády SR v období rokov 2016-2020 a vizualizovali sme reálne prejavy zahraničnej politiky SR.

Analýza potvrdzuje vysokú interakciu s blízkymi krajinami (susednými krajinami) a veľkými krajinami v Európe ako Nemecko, Francúzsko, Rusko, Taliansko a Spojené kráľovstvo. Teritoriálna diferenciácia navštívených krajín dosahuje zreteľný kontrast najmä v Latinskej Amerike, v Afrike a Austrálii, kde SR má minimálne kontakty a zahraničnopolitické záujmy. Jedným z hlavných determinantov mobility vlády bola EÚ a ostatné medzinárodné organizácie. Napriek členstvu v EÚ je však zaujímavá nízka mobilita vládných činiteľov do niektorých členských krajín. Niektoré krajiny v Ázii mali počas jednotlivých vládných garnitúr vyššiu návštevnosť ako napríklad Portugalsko, Grécko, Lotyšsko či Írsko.

Napriek veľkej miere continuity zahraničnej politiky zo strany vlády možno vidieť hlavné zmeny v priestorovom zameraní návštev medzi dvoma obdobiami vo väčšom počte navštívených krajín počas vlády R. Fica. Taktiež možno konštatovať, že priestorový aspekt vládnej mobility počas vlády R. Fica určovalo predsedníctvo SR v Rade EÚ, čo zapríčinilo vyššiu mobilitu do krajín, kde sídlia inštitúcie EÚ. Avšak pri porovnávaní je potrebné spomenúť

aj kvalitatívny faktor návštev, keďže premiér P. Pellegrini sa, na rozdiel od R. Fica, stihol počas jedného roku stretnúť s americkým, ruským a aj čínskym prezidentom.

Politicko-geografický kvantitatívny príspevok k analýze orientácie zahraničnej politiky SR predstavuje vážené geografické ťažisko. Poloha ťažiska je však determinovaná globálnou polohou SR voči krajinám, do ktorých prúdili návštevy a počtom návštev do jednotlivých krajín (váhou).

Domnievame sa, že predkladaná analýza má značný potenciál na komplexnejšie zhodnotenie zahraničnej politiky prostredníctvom agregovanejších dát, ako sú napríklad návštevnosť podľa politickej príslušnosti, počet dní strávených v krajinách, čisto bilaterálne stretnutia, atď. Taktiež je potrebné zobrať do úvahy komplexné zahraničnopolitické interakcie SR ako sú napríklad návštevy prezidentov (Beneš 2012, Šandor 2019), či parlamentná diplomacia.

Zoznam bibliografických odkazov

BENEŠ, V. 2012. Mají stredoevropské štáty spoločné geopolitické priority? Srovnání zahraničních cest prezidentů v letech 2004 až 2010. In *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*. r. 19, č. 1, s. 3-31

DULEBA, A. 2019. Slovakia's Eastern Policy in 2019: the ruling coalition in cacophony. In Brezáni 2019. *Yearbook of Slovakia's foreign policy 2019*. Research center of the slovak foreign policy association. p. 81-94

IŠTOK, R. 2003. Politická geografia a geopolitika. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta humanitných a prírodných vied

LINKE, A. – O'LOUGHLIN, J. 2016. Spatial Analysis in Political Geography. In: *A Companion to Political Geography 2nd edition Wiley-Blackwell*. (Ed.) J. Agnew, V. Mamadouh, A. Secor and J. Sharp

MZVaEZ SR 2020. *Hodnotenie priorít zahraničnej a európskej politiky Slovenskej republiky v roku 2019 a ich zameranie na rok 2020*. [online] [cit. 15.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/documents/10182/2686701/2020+Hodnotenie+prior%C3%ADt+zahran%C4%8Dnej+a+eur%C3%B3pskej+politiky+Slovenskej+republiky+v+roku+2019+a+ich+zameranie+na+rok+2020>

SPYKMAN, J. N. 1938. Geography and Foreign Policy, I. In *The American Political Science Review*. roč. 32, č. 1, s. 28-50

ŠANDOR, F. – GURŇÁK, D. 2019. Priestorové dimenzie slovenskej zahraničnej politiky. In Gurňák, D. (ed.). *30 rokov transformácie Slovenska*. Bratislava (Univerzita Komenského v Bratislave), s. 13-36.

ŠANDOR, F. 2019. Priestorové aspekty zahraničnej politiky prezidentov SR v období rokov 1993–2019. In *Zborník recenzovaných príspevkov*. Študentská vedecká konferencia PríF UK 2019, s. 1200-1206

ÚRAD VLÁDY SR 2016-2020. Uznesenia vlády SR. [online] Dostupné na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution>

WILHELM, A. 2006. Aussenpolitik. Grundlagen, Strukturen und Prozesse. R Oldenburg Verlag Munchen Wien. s. 365

**REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA AKTUÁLNE OTÁZKY
VEREJNEJ POLITIKY, VEREJNEJ SPRÁVY A MIESTNYCH
DANÍ**

POPLATKOVÁ POVINNOSŤ A SPRÁVNE URČENIE OSOBY POPLATNÍKA V INTENCIÁCH ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY

FEE OBLIGATION AND CORRECT DETERMINATION OF THE PERSON OF THE TAXPAYER IN THE INTENTIONS OF THE ACT ON LOCAL TAXES AND LOCAL FEE FOR MUNICIPAL WASTE AND SMALL CONSTRUCTION WASTE

Michal Úradník

ABSTRAKT

Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady predstavuje v zmysle právnej teórie poplatok a nie je ho možné v žiadnom smere stotožňovať s daňou. Prednesený výsledok neneguje ani percepcia poplatku ako dane v intenciách zákona č. 563/2009 Z. z. Z dôvodu § 77 ods. 7 zákona č. 582/2004 Z. z. účinného do 30.06.2020 vplynula právna otázka o určení osoby, ktorej vzniká poplatková povinnosť za miestny poplatok. V právnej praxi existovali prípady vymáhania miestneho poplatku aj od maloletých osôb, ktoré boli považované za osoby poplatníka miestneho poplatku. Odpoveď na otázku zodpovedal až Ústavný súd Slovenskej republiky, a síce v Uznesení sp. zn. PL. ÚS 11/2018 zo dňa 12.09.2018. Podľa dôvodovej správy na právne postuláty a závery Ústavného súdu Slovenskej republiky reagoval aj zákonodarca, a to novelou označeného ustanovenia, ktorá nadobudla účinnosť od 01.07.2020. Textácia novely je však diskutabilná. Povinnosť úhrady miestneho poplatku má za osobu s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony vždy zákonný zástupca alebo opatrovník takejto osoby, a to bez ohľadu na vykonanú legislatívnu zmenu.

Kľúčové slová: miestny poplatok, poplatková povinnosť, poplatník, daňová povinnosť, daňovník

Úvod

Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej ako „miestny poplatok“ alebo aj len ako „poplatok“) bližšie upravuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení (ďalej ako „Zákon“), a síce najmä v ustanoveniach § 77 - § 83 Zákona. Predmet poplatku je vymedzený v dikcii § 77 ods. 1 Zákona. S prihliadnutím na zákonodarcom vymedzený obsah predmetu poplatku možno konštatovať, že pôvodcom odpadu je každá fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej činnosťou odpad vzniká, alebo môže vzniknúť. Uvedený právny názor v korelácii s ustanovením § 77 ods. 2 Zákona implikuje záver, že poplatková povinnosť vzniká v zásade každej osobe produkujúcej odpad a od takejto osoby je potrebné miestny poplatok aj

vymáhať. Inak povedané, poplatková povinnosť vzniká aj maloletej osobe¹³⁷ a poplatok je od nej možné vymáhať. Z dôvodu právnej presnosti je však v kontexte prezentovaného potrebné osobitne odvíjať aj ustanovenie § 77 ods. 7 Zákona, a to aj v znení do 30.06.2020.¹³⁸ Napriek uvedenému zákonnému prebratiu poplatkovej povinnosti za osoby, ktoré nemajú úplnú spôsobilosť na právne úkony osobami ich zákonných zástupcov alebo opatrovníkov sa v aplikačnej praxi vyskytovali prípady vedenia (daňového) exekučného konania¹³⁹ aj voči osobám maloletým, avšak nie všetky orgány súdnej moci zastávali rovnaké stanovisko a vedenie (daňového) exekučného konania neumožňovali.

1 Komparácia dane a poplatku

Miestny poplatok nie je možné v žiadnom smere stotožňovať s pojmom daň. Na predmetnom vnímaní nemení nič ani skutočnosť, že podľa § 2 písm. b) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej ako „Daňový poriadok“) sa za daň považuje aj miestny poplatok. Označenú dikciu Daňového poriadku je potrebné vykladať v súlade s gramatickým výkladom, a síce Daňový poriadok v ustanovení § 2 síce obsahuje vymedzenie pojmov, avšak výhradne len na účely tohto zákona. Daňový poriadok neobsahuje všeobecné vymedzenie menovaných pojmov, ktoré by bolo všeobecne aplikovateľné aj v intenciách iných právnych predpisov.

Daň - in abstracto predstavuje finančno-právny inštitút, prostredníctvom ktorého dochádza k mocenskému odňatiu časti dôchodkov fyzických osôb a právnických osôb, kedy odňatím sa sleduje zabezpečenie úhrady štátnych a iných verejných peňažných potrieb. V optike finančného práva je daň aj finančnou kategóriou, ktorá vyjadruje finančný vzťah medzi subjektom daňovej povinnosti a štátom, resp. obcou (Kubincová, 2015).

„Daň je povinná nenávratná, vynútiteľná a spravídla neúčelová a opakujúca sa peňažná platba fyzických a právnických osôb, vyberaná na základe zákona štátom a orgánmi miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov a účelových fondov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti.“ (Kubincová, 2009, s. 39).

Aj na podklade uvedených definícií možno vyvodit' charakteristické znaky dane. Daň môže znieť len na peňažné plnenie a v zmysle v súčasnosti platnej právnej úpravy je vylúčený výber dane v naturálnej forme alebo vo forme určitých služieb. Esenciálnym znakom dane je jej nenávratnosť a neúčelnosť. Predmetné znamená, že daň je platená do verejného rozpočtu bez existencie nároku na jej vrátenie či už v pôvodnej alebo inej, obdobnej, forme. Súčasne si daňový subjekt titulom zaplataenie dane nemôže nárokovať žiadnu protihodnotu (protiplnenie) zo strany štátu alebo územnej samosprávy. Uvedené implikuje neekvivalentný charakter dane, ktorý znamená, že daňový subjekt síce zaplatí daň v určitej výške, ale za jej zaplataenie

¹³⁷ V kontexte obsahu článku ide o osobu mladšiu ako 18 rokov.

¹³⁸ Napriek skutočnosti, že v priebehu účinnosti zákona č. 582/2004 Z. z. dochádzalo k jeho novelám, ustanovenie § 77 ods. 7 bolo až do vykonania novely s účinnosťou od 01.07.2020 rovnaké.

¹³⁹ Daňové nedoplatky možno vymáhať prostredníctvom daňového exekučného konania a daňovej exekúcie podľa § 88 a nasl. Daňového poriadku. Daňové exekučné konanie možno s istou mierou právnej abstrakcie charakterizovať ako osobitný ale samostatný typ exekučného konania. Pokiaľ ide o vymáhanie daňových nedoplatkov, tak okrem vedenia daňového exekučného konania je možné prostredníctvom zákonnej výnimky zabezpečiť ich výkon aj prostredníctvom „klasického“ exekučného konania podľa zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v platnom znení, ale len v prípadoch, ak je správcom dane obec (§ 88 ods. 2 Daňového poriadku).

nedostane žiadny rovnocenný ekvivalent. Signifikantný znak neúčelnosti dane je potrebné vnímať vo vizibilite skutočnosti, že daň ako peňažná platba je síce určená na úhradu štátnych alebo iných verejných potrieb, ale tieto potreby sú definované všeobecné (Babčák, 2019). Zjednodušene vyjadrené, peňažný príjem plynúci z dane nesmeruje na krytie presne určeného výdavku, ale výdavky sú zaradované do určitých kategórií, ako napr. nadobudnutie a údržba (ne)hnutel'ného majetku. V prípade ak nedôjde k riadnemu splneniu daňovej povinnosti, z dane sa stáva daňový nedoplatok a zo strany správcu dane nastúpi jeho nútené vymáhanie, a to v podobe (daňového) exekučného konania podľa § 88 a nasl. Daňového poriadku.

V zmysle čl. 59 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej ako „Ústava SR“) je dane a poplatky možné ukladať zákonom alebo na základe zákona. Príslušný zákon v oblasti daní súčasne stanovuje aj výšku dane, a to prostredníctvom sadzby dane zo základu dane. Výška daňovej povinnosti je tak daňovým subjektom vopred známa, čo podporuje ich právnu istotu. So zmieňovanou právnou istotou súvisí aj vedomosť daňových subjektov, a to nielen o vzniku daňovej povinnosti ale aj lehote na zaplatenie daní.

Pokiaľ ide o poplatok, prednostne je nutné akcentovať skutočnosť, že v právnom poriadku Slovenskej republiky absentuje legálna definícia pojmu poplatok. Právna teória poplatok definuje ako verejnú dávku (povinnú peňažnú platbu), ktorú ukladá štát alebo orgány územnej samosprávy iným (povinným) subjektom. Povinným z poplatku je subjekt (fyzická osoba, právnická osoba, štát) ktorý vyvolal činnosť určitej inštitúcie. Poplatok tak slúži na znižovanie určitým subjektom vyvolaných nákladov (Sidak, Duračinská, a kol. 2014).

V konklúzii uvedeného možno konštatovať, že poplatok predstavuje platbu, ktorá môže podľa platných a účinných právnych predpisov existovať len v peňažnej podobe. Poplatok sa ukladá zákonom alebo na základe zákona, a to spravidla vo výške vopred stanovenej v príslušnom právnom predpise. Poplatok sa platí vo vopred stanovených lehotách, ktoré sú do istej miery podmienené aj s činnosťou orgánu verejnej moci, ktorého aktivita spravidla závisí od zaplatenia poplatku (Babčák, 2019). Poplatok sa na rozdiel od dane vyznačuje ekvivalentným charakterom. Protihodnota spočíva v istých úkonoch, resp. činnostiach inštitúcie, ktoré by inak, ak by poplatok nebol stanovený a zaplatený, neurobili. Typickým príkladom sú súdne poplatky, správne poplatky a v kontexte obsahu vedeckého článku aj miestny poplatok.¹⁴⁰

Komparáciou daní a poplatku možno vymedziť ich spoločné znaky, a to: výber sa realizuje na základe hmotnoprávných právnych predpisov a postupom podľa procesného práva, kedy na výber možno použiť aj štátne donútenie a existuje kontrola výberu. S výberom neodmysliteľne súvisí aj povinnosť platenia daní a poplatkov a jednostrannosť ich ukladania zo strany štátu alebo iného verejnoprávneho subjektu a následná adresnosť ich alokácie do rozpočtu, alebo fondu (Babčák, 2019).

Imanentným rozdielom medzi daňou a poplatkom je skutočnosť, že kým daň je vyberaná pravidelne a primárne určená na zabezpečenie verejných potrieb, bez poskytnutia protihodnoty v prospech subjektu povinného platiť daň, tak poplatok sa vyberá jednorazovo a subjekt povinný splniť svoju poplatkovú povinnosť dostáva za zaplatenie poplatku istú protihodnotu.

¹⁴⁰ K miestnemu poplatku pozri: KUBINCOVÁ, T. 2020. Miestne dane a miestne poplatky. In *Obecné zriadenie : vybrané otázky*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. s. 93-151.

2 Aplikčný problém vyberania miestneho poplatku

Tak ako autor článku pertraktoval už v úvode, problémom aplikčnej praxi boli prípady vedenia (daňového) exekučného konania aj voči osobám maloletým, a to práve za nedoplatky na miestnom poplatku. Avšak nie všetky orgány súdnej moci zastávali rovnaké stanovisko a umožnili vedenie exekúcie voči maloletým osobám.

Uvedený aplikčný problém akcentovalo napríklad mesto Žilina v odpovedi na žiadosť autora článku o poskytnutie informácii označenej ako *Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. - odpoveď*, datovanej 14.01.2020. „... Poplatníkmi miestneho poplatku sa totiž podľa neho (poznámka autora: Zákona) môžu stať aj deti a v prípade nedoplatkov v praxi čelia exekúcii, pričom napr. Okresný súd Žilina v konaní vedenom pod sp. zn. 3Er 6135/2015 tvrdí, že v exekúcii možno exekvovať len majetok povinného - zákonného zástupcu. Ak povinnosť vznikla za príslušné zdaňovacie obdobie maloletej fyzickej osobe, povinnosť zaplatiť poplatok za ňu platí zákonný zástupca (prípadne dvaja). Tento zástupca je jediný účastník v základnom konaní pred správcom dane a takisto je zákonný zástupca jediným účastníkom aj v exekučnom konaní. Neskoršie dosiahnutie plnoletosti pôvodne maloletej fyzickej osoby na tejto povinnosti nič nemení. Z toho vyplýva, že v exekúcii môže byť exekvovaný majetok jedine zákonného zástupcu, ktorý bol účastníkom konania v základnom konaní a ktorému bol výmer riadne doručený na adresu jeho skutočného trvalého pobytu ... V inom konaní Okresný súd Žilina v odôvodnení svojho uznesenia sp. zn. 3 Er/4583/2015 uviedol: „ exekúcia je vedená proti maloletému povinnému, ktorý bol exekučným titulom zaviazaný plniť oprávnenému sumu 23,36 €. Preto iba majetok maloletého povinného môže byť postihnutý exekúciou. Postup súdneho exekútora keď v konaní EX 1544/15 vykonával exekúciu z majetku A. B. je v rozpore s exekučným poriadkom. Na základe uvedeného súd exekúciu v časti vedenej proti zákonnej zástupkyňi maloletého povinného A. B., podľa vyššie citovaných ustanovení vyhlásil za neprípustnú a súčasne ju zastavil. ... “.

Z odpovede mesta Žilina autorovi článku, označenej ako *„Žiadosť o poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. odpoveď“* datovanej 13.11.2020, vyplýva, že od 01.01.2020 do 31.10.2020 bolo proti mladistvým, resp. ich zákonným zástupcom podaných 80 exekučných návrhov.

Otázkou právneho posúdenia bolo posúdenie osoby poplatníka a poplatkovej povinnosti v rámci miestneho poplatku. S prezumpciou skutočnosti, že každá fyzická osoba a právnická osoba už svojou existenciou a činnosťou produkuje odpad, bol s prihliadnutím na dikciu § 77 ods. 2 Zákona rezultovaný právny názor, že poplatníkom z miestneho poplatku je aj maloletá osoba a v zmysle § 77 ods. 8 Zákona jej vzniká poplatková povinnosť. Predmetný právny názor spolu s prípadom vymáhania nedoplatkov na miestnom poplatku ako aj (ne)výhodami s riadnym plnením si daňových a poplatkových povinností¹⁴¹ bol na podnet verejnej ochrankyne práv predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

¹⁴¹ Napríklad zavedením bezplatnej mestskej hromadnej dopravy pre žiakov do 15 rokov veku života za predpokladu splnenia podmienky bezdlžnosti voči mestu Žilina a voči Dopravnému podniku mesta Žiliny.

3 Právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky a novela Zákona ako riešenie

Verejná ochrankyňa práv vo svojom návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR akcentovala nesúladiť § 77 ods. 2 písm. a) Zákona s niektorými ustanoveniami Ústavy SR a medzinárodnými dohovormi. Zastávala názor, že dikcia § 77 ods. 2 písm. a) Zákona účinného v tom čase je extrémne disproporčná, pretože deťom ukladá poplatkovú povinnosť, ale nijako nezohľadňuje skutočnosť, že táto skupina poplatníkov iba výnimočne disponuje majetkom, ktorý by im umožnil úhradu poplatkovej povinnosti. Výklad vzniku poplatkovej povinnosti aj u osôb maloletých odôvodňovala verejná ochrankyňa práv aj odkazom na stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky MF/016556/2017-726 z 21.11.2017 (ďalej ako „Stanovisko“ a Ministerstvo financií Slovenskej republiky ako „MF SR“), podľa ktorého je na účely poplatku aj maloletá osoba poplatníkom, kedy v prípade nedoplatkov je potrebné viesť exekučné konanie vo vzťahu k maloletej osobe.

Pokiaľ ide o zmieňované Stanovisko, je potrebné upozorniť na vzájomne antagonistické vyjadrenie MF SR, keď v bode dva na otázku odpovedalo „... je maloletá osoba poplatníkom, avšak všetky povinnosti (a teda aj platenie poplatku) za ňu preberá zákonný zástupca.“ Avšak hneď v nasledujúcej vete MF SR uviedlo „Podľa názoru Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky má maloleté dieťa postavenie poplatníka, a teda v prípade nedoplatkov je potrebné viesť exekučné konanie vo vzťahu k maloletej osobe.“ Stanovisko je podľa označenia Ústavného súdu Slovenskej republiky síce individuálnou odpoveďou MF SR konkrétnej osobe, ale práve uvedená vlastnosť, individualita odpovede, predstavuje podľa názoru autora článku zásadný problém. Odporuje totiž logike veci, aby v rámci jednej odpovede existovali dve odlišné právne posúdenia.

V kontexte odpovede na vyššie uvedenú otázku poplatkovej povinnosti podľa § 77 ods. 2 písm. a) Zákona vo vzťahu k posúdeniu poplatkovej povinnosti je potrebné prisvedčiť právnomu názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý zjednodušene konštatoval, že riešenie ponúka samotný Zákon ako aj právne predpisy na úseku vyživovacej povinnosti rodičov k deťom.¹⁴²

Čo sa týka príslušných ustanovení Zákona, prednostne je nutné vychádzať z dikcie § 77 ods. 2 v korelácii s § 77 ods. 7 a § 81 ods. 3 Zákona. Vychádzajúc z ustanovenia § 77 ods. 8 a s prihliadnutím na odsek 2 § 77 Zákona možno síce rezultovať, že poplatková povinnosť vzniká každej fyzickej osobe, a to aj maloletej,¹⁴³ a síce dňom, kedy fyzická osoba bude mať trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v nehnuteľnosti, alebo túto bude oprávnená užívať. Súčasne je ale potrebné odvíjať: 1) fakultatívnosť plnenia povinností za ostatných členov spoločnej domácnosti jedným z členov tejto domácnosti (§ 77 ods. 7 prvá veta Zákona), ako aj 2) zákonné prebratie poplatkovej povinnosti namiesto osoby poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu. V takýchto prípadoch bude obec podľa § 81 ods. 3 Zákona vyrubovať poplatok rozhodnutím v celkovej sume tomuto zástupcovi,¹⁴⁴ a to podľa § 81 ods. 1 alebo ods.

¹⁴² K tomu pozri: bod 56 Uznesenia.

¹⁴³ Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v platnom znení platí zákonná prezumpcia o trvalom pobyte dieťaťa už v čase jeho narodenia, a síce v mieste trvalého pobytu jeho matky.

¹⁴⁴ Zástupca podľa § 77 ods. 7 prvá veta Zákona, alebo zákonný zástupca, resp. opatrovník podľa § 77 ods. 7 druhá veta Zákona.

2 Zákona, kedy poplatok bude vyrubený za všetkých členov domácnosti, vrátane osoby, ktorá na seba prevzala poplatkovú povinnosť, alebo u ktorej sa uplatnila zákonná prezumpcia prebratia poplatkovej povinnosti.

V súvislosti s maloletými osobami je preto významná dikcia § 77 ods. 7 druhá veta Zákona, a síce „... *Namiesto poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, preberá povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník. ...*“ Citovaná dikcia Zákona jednoznačne formuluje zákonné prebratie poplatkovej povinnosti osoby, ktorá nemá úplnú spôsobilosť na právne úkony. Doslova možno konštatovať, až prechod poplatkovej povinnosti z takejto osoby na jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka. Dôvodom je skutočnosť, že na „prebratie“ sa nevyžaduje žiadny právny úkon zo strany zákonného zástupcu, opatrovníka či správcu dane ale prebratie vyplýva už zo samotnej dikcie Zákona. Postačuje ak túto skutočnosť „zástupca“ oznámi obci. Rovnaký záver bolo možné vyvodiť aj z dikcie § 77 ods. 7 druhej vety Zákona účinného do 30.06.2020, ktorá bola v znení „... *Za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, plní povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník.*“ Komparáciu uvedených zákonných textácií možno rezultovať, že spojenie „za poplatníka“ bolo nahradené spojením „namiesto poplatníka“, a teda k zmene došlo iba v časti predložky. Druhou zmenou bolo nahradenie znenia „plní povinnosti poplatníka“ znením „preberá povinnosti poplatníka“, kedy ide o zmenu len v slovese plniť na prebrať. Uskutočnená novela Zákona v časti § 77 ods. 7 vyznieva preto podľa názor autora článku redundantne a alogicky, pretože vo svojej podstate nič nerieši.

Z dôvodovej správy k zákonu č. 460/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorým došlo k novele Zákona v časti § 77 ods. 7 druhá veta Zákona vyplýva, „... *Cieľom legislatívnej úpravy je riešenie otázky exekúcie maloletých osôb z dôvodu nedoplatkov na poplatku za komunálne odpady. Vzhľadom na aplikačnú prax, v ktorej maloletým osobám ako poplatníkom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady vzniká poplatkový vzťah voči obci podľa § 77 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z., nie je možné rozumne očakávať splnenie tejto povinnosti, nakoľko maloleté osoby bežne nedosahujú príjem a ani nevlastnia primeraný majetok na úhradu týchto poplatkov. V nadväznosti na Uznesenie Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/2018-10 z 12. septembra 2018 na návrh verejnej ochrankyne práv **prof. JUDr. Márie Patakyovej, PhD.** je potrebné zabezpečiť zvýšenie právnej istoty výkladu ustanovenia § 77 ods. 7 citovaného zákona tak, aby z novej formulácie ustanovenia bolo zrejmé, že poplatkovú povinnosť od jej vzniku preberá za maloletú osobu zákonný zástupca alebo opatrovník. Uvedená zmena ... upravuje citovaný zákon v tom, že zákonný zástupca alebo opatrovník nielen plní povinnosti za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, ale že zákonný zástupca alebo opatrovník je plne zodpovedný za nedoplatky na poplatku a v prípade vzniku dlhov a ich vymáhania je dlžníkom zákonný zástupca alebo opatrovník a voči ním je aj vedené exekučné konanie. ...*“.

S prihliadnutím na obsah Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2018 zo dňa 12.09.2018 (ďalej ako „Uznesenie“) a v kontexte dôvodovej správy je nutné zdôrazniť skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažoval zákonnú textáciu § 77 ods. 7 druhá veta Zákona za neprehľadnú alebo nezrozumiteľnú, keď už v bode 41 Uznesenia prezentuje vysvetlenie aprobovaného postupu k plneniu poplatkovej povinnosti voči maloletým osobám. Rezultánne vyjadrená odpoveď na vyššie položenú otázku je obsiahnutá

v bode 57 Uznesenia, a síce ustanovenie § 77 ods. 7 Zákona účinného do 30.06.2020 „*výslovne stanovuje povinnosť zákonného zástupcu zaplatiť predmetný poplatok za maloleté dieťa, čím zároveň efektívne „prenáša“ poplatkovú povinnosť z maloletého poplatníka na jeho zákonného zástupcu. Postavenie dieťaťa, resp. osoby, ktorá nie je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu ako „poplatník“, má v tomto prípade len „evidenčný charakter“ pre účely stanovenia správneho počtu osôb, na ktoré sa vzťahuje poplatková povinnosť. ... podľa ústavného súdu nemožno dospieť k záveru, že napadnuté zákonné ustanovenie umožňuje vyrubiť miestny poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad aj maloletým deťom.*“

V bode 62 Uznesenia Ústavný súd Slovenskej republiky jednoznačne uviedol, že práve zákonné prenesenie poplatkovej povinnosti na zákonných zástupcov maloletých detí podľa § 77 ods. 7 druhej vety Zákona účinného do 30.06.2020 má predísť situácii, aby maloletá osoba niesla výlučnú zodpovednosť za dlh, ktorý objektívne nemôže splniť.

Záver

Zákonodarcom uskutočnená novela¹⁴⁵ Zákona v časti § 77 ods. 7 druhá veta Zákona podľa názoru autora článku nepriniesla žiadnu zmenu vo výklade predmetného ustanovenia. Gramatickým výkladom ako aj výkladom e ratione legis je možné zotrvať na rovnakých záveroch, a síce povinnosti plniť poplatkovú povinnosť za osobu, ktorá nedisponuje spôsobilosťou na právne úkony v plnom rozsahu preberá jej zákonný zástupca prípadne opatrovník, a to bez akéhokoľvek súhlasného úkonu, ktorejkoľvek z osôb¹⁴⁶ tohto právneho vzťahu. Vice versa, novelou doplnené ustanovenie § 104k Zákona svojou textáciou v odseku 2¹⁴⁷ vytvára domnienku, že správcovia dane, súdy či exekútori postupujúci spôsobom vymáhania nedoplatkov na miestnom poplatku voči maloletej osobe, resp. osobe s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony - in abstracto, konali zákonne a právne správne. Vyvodенý záver je potrebné odmietnuť, pretože absolútne nezohľadňuje znenie § 77 ods. 7 druhá veta Zákona v jeho akejkoľvek platnej a účinnej podobe, keďže význam označeného ustanovenia je od vstupu do účinnosti predmetného právneho predpisu rovnaký.

S istou mierou právnej abstrakcie možno vysloviť právny názor, že dikcia § 104k Zákona vytvára až priestor pre odôvodnenie reprobovaného konania, jeho zdôvodnenie či dokonca ospravedlnenie a konvalidáciu. Autor článku sa však domnieva, že zavedenie akéhosi prechodného obdobia na zaplatenie nedoplatkov je nielen v rozpore s logikou a právnou úpravou Zákona ale súčasne aj protichodným vnímaním Uznesenia, resp. až jeho negáciou, keďže pripúšťa, že nedoplatky za osobu s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony sa nedoplatkom jej zákonného zástupcu resp. jej opatrovníka stávajú až od 31.03.2021, a to aj napriek tomu, že takýto nedoplatok je vo svojej podstate od svojho začiatku nedoplatkom zákonného zástupcu, resp. opatrovníka, a to v zmysle § 77 ods. 7 druhá veta Zákona účinného

¹⁴⁵ Novela účinná od 01.07.2020.

¹⁴⁶ Správcu dane, osobu, ktorá nie je spôsobilá na právne úkonu v plnom rozsahu či zákonného zástupcu alebo opatrovníka.

¹⁴⁷ Dikcia § 104k ods. 2 Zákona „*Nedoplatok na poplatku voči poplatníkovi, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, uhradí jeho zákonný zástupca alebo opatrovník najneskôr v lehote do 31. marca 2021, pričom po uplynutí tejto lehoty sa takýto nedoplatok na poplatku stáva jeho nedoplatkom.*“

do 30.06.2020 ako aj teraz účinného Zákona, čo súčasne predstavuje vzájomne protichodnú právnu úpravu.

Právnym riešením, podľa názoru autora článku, bolo nevykonať žiadnu novelu Zákona v časti § 77 ods. 7 druhá veta a doplnením ustanovenia § 104k Zákona, ale uplatňovať výklad § 77 ods. 7 Zákona účinného do 30.06.2020 v intenciách právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky uvedený v Uznesení.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. a kol. 2019. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava : Epos, 2019. 912 s. ISBN 978-80-56202-47-0

KUBINCOVÁ, S. 2009. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby : (vymedzenie pojmov a právna úprava)*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2009. 328 s. ISBN 978-80-8083-911-6

KUBINCOVÁ, S. 2015. *Daňový poriadok. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 733 s. ISBN 978-80-89603-28-2

KUBINCOVÁ, T. 2020. Miestne dane a miestne poplatky. In *Obecné zriadenie : vybrané otázky*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. s. 93-151. ISBN 978-80-557-1705-0.

SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. 2014. *Finančné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2014. 500 s. ISBN 978-80-89603-22-0

KOMPARÁCIA VPLYVU VÝNOSU DANE Z NEHNUTEĽNOSTI NA VÝKON KOMPETENCIÍ SAMOSPRÁVY

COMPARISON OF THE IMPACT OF REAL ESTATE TAX ON THE PERFORMANCE OF LOCAL GOVERNMENT COMPETENCES

Ján Králik

ABSTRAKT

V tomto príspevku skúmame a riešime daňové kompetencie územnej samosprávy so zameraním na výnos dane z nehnuteľností. Skúmame či je možné týmto výnosom vykryť mzdové náklady obecného úradu, aby zabezpečil kompetencie, ktoré obsahuje legislatíva. Robíme z analýzy závery a navrhujeme oddeliť v organizačnom modeli originálne a prenesené kompetencie. Príspevok je spracovaný v rámci programu VEGA: 1/0151/18 Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

Kľúčové slová: *obecný úrad, daň z nehnuteľnosti, organizačný model, kompetencie*

Úvod

V súčasnosti, keď existujú rôzne politické a ekonomické teórie, prístupy či školy, ktoré prinášajú rozdielne prístupy k zdaňovaniu sa ale väčšina z nich zhoduje na tom, že cieľom každej daňovej sústavy štátu je ochrana jeho ekonomických záujmov, ktoré majú ciele ekonomické, politické i sociálne. Napriek tomu stále ide do popredia ekonomický záujem koncentrovaný do vyjadrenia – prežiť. Ekonomicky prežiť chcú aj samosprávy na Slovensku.

V predložennom príspevku je analýza mzdových nákladov správy obce voči daňovému potenciálu pričom sme sa pri návrhu riešenia rozhodli, že je potrebné spojiť dva prístupy, ktoré sa doteraz riešili oddelene, resp. sa vôbec neriešili a to je rozsah nákladov na správu vidieckej obce a jej daňový potenciál. Ide v podstate o to nájsť súbor faktorov, pri ktorých môže ekonomicky prežiť samospráva obce. Táto analýza má smerovať k tomu, aby sme v ďalšej etape navrhli funkčný model obecného úradu tak, aby ukázal, aký musí byť daňový potenciál obce, ak chce obec mať vlastnú správu. Rozsah výkonov funkcií obecného úradu, môže súvisieť aj s potenciálom katastrálneho územia obce na priemyselnú, no najmä na poľnohospodársku činnosť. Pri koncipovaní riešenia sa pozeráme na možnosti z hľadiska súčasného stavu fungovania územnej samosprávy a navrhujeme ich tak, že sú podmienené pre ďalšie zotrvanie súčasnej formy samosprávy obce dostatočným príjmom z majetkových daní a to konkrétne dane z nehnuteľností. Túto schopnosť skúmame aj vo vzťahu k rozsahu katastrálneho územia a počtu obyvateľov. Dane z majetku sú v mnohých členských štátoch OECD najdôležitejším zdrojom miestnych príjmov.

1 Predpoklady pre realizáciu návrhov

Pre modelovanie predpokladov, ktoré tu uvádzame, sme vychádzali z analýzy stavu v Banskobystrickom kraji a zamerali sme sa na vybrané vidiecke obce.

Ekonomická existencia samostatnej vidieckej obce s vlastnou volenou samosprávou a administratívou má opodstatnenie vtedy, ak mzdová nákladovosť (bez prevádzkových nákladov) na činnosť administratívy obce a odmeny samosprávnych orgánov neprekračuje potenciál výberu dane z nehnuteľností. To je prvý predpoklad. Vychádzali sme z určenia podmienky, že nie je opodstatnená samosprávna existencia tej obce, ale aj mesta s obecným, či mestským úradom v zmysle súčasne platnej legislatívy, kde jej obyvatelia a právnické osoby na danom katastri obce nemajú taký daňový potenciál, aby výnosy z ich majetkových daní kryli mzdové náklady samosprávy obce, mesta. Negativistickým vyjadrením tohto predpokladu je, že občania obce si volia vlastnú samosprávu a zriaďujú orgány obce vtedy, ak si to vedia z vlastných majetkových daní zaplatiť. Ak sa tento predpoklad nedá naplniť je potrebné navrhnúť riešenie, kde daná obec, mesto, administratívne a správne budú podriadené inej autorite.

Táto autorita:

- musí mať ekonomickú daňovú silu pre poverenie ako správna autorita na mzdové krytie vlastnej správy
- jej výkony pri správe inej obce budú dotované z majetkových daní spravovanej obce
- bude ekonomicky podporovaná miestnou, regionálnou alebo centrálnou vládou pri výkone kompetencií, ktoré budú požadovať občania spravovanej obce v referende na základe vyhodnotenia ich daňovej perspektívy.

Predpokladáme, že činnosti administratívy obce, orgánov samosprávy, určenou autoritou budú smerovať hlavne ku koordinovaniu základných funkcií obce (územný plán, odpad, inžinierske siete, osvetlenie, doprava, sociálne funkcie) v súlade s verejným záujmom obyvateľov obce vysloveným v referende¹⁴⁸. Atribútom takto limitovanej samosprávy sa stane vytvorenie personálnych a materiálnych predpokladov pre administratívu obce resp. určenú autoritu¹⁴⁹.

Za najpodstatnejšie oblasti činnosti, ktoré v súčasnosti vykonáva administratíva samosprávy obce ako prenesené kompetencie a sú príčinou nedostatočnej finančnej sebestačnosti, ako uvádza ZMOS, sú:

- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku školstva
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku stavebného poriadku
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku miestnych a účelových komunikácií a na úseku špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie

¹⁴⁸ Ako upozorňuje **D. Masár, N. Kováčová**, že ambíciou vlád je dopracovať sa k jednotnej vôli, hoci obyvateľstvo štátu, aj obce či mesta sa skladá z množstva diferentných občanov s rôznymi záujmami a potrebami, ktorí očakávajú príležitosť na participáciu, ktorou je aj forma referenda, čo predstavuje aj garanciu demokratického napredovania. (Masár, 2017, Kováčová, 2018)

¹⁴⁹ Takouto autoritou môže byť aj starosta obce podľa holandského modelu kde „je starosta v závislosti od počtu obyvateľov menovaný do funkcie vládou ...“, vyššou politickou autoritou. (Kováčová, S., 2018, s. 233)

- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku bývania
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku matrík
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku hlásenia pobytu a registra obyvateľov
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností na úseku volieb a referenda
- Výkon a financovanie prenesených pôsobností v oblasti životného prostredia
- Pôsobnosti obcí na úseku sociálnych služieb.

Z týchto 9. oblastí prenesených kompetencií je 179 prenesených úloh takých, ktorých výkon a financovanie už dlhodobo nie je dostatočne kryté finančnými, materiálnymi ani ľudskými zdrojmi, ako uvádza dokument: „*Výkon a financovanie prenesených kompetencií 2019.*“ (Kaliňák, M. a kol., 2019).

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

2 Analýza súčasných modelov obecných úradov vidieckych obcí v SR

V Banskobystrickom kraji je len jedna vidiecka obec s počtom obyvateľov od 5000 do 10000 a ostatné samosprávy, celkom osem samospráv nad 5000 obyvateľov má štatút mesta. Do prieskumu pre návrh modelu sme zaradili 13 obcí s počtom obyvateľov od 1000 do 5000 a rozsahom katastra od 3000 ha do 14000 ha. V tejto vzorke obcí je priemerný počet obyvateľov 2240, čo je 34 obyvateľov na km² katastrálneho územia s priemernou veľkosťou katastra 7430 ha. Do prieskumu bolo zaradených aj 10 miest s počtom obyvateľov od 4000 do 7500 a rozsahom katastra od 3000 ha do 13000 ha. Za tieto mestá je priemerný počet obyvateľov 6300, čo je 116 obyvateľov na km² katastrálneho územia s priemernou veľkosťou katastra 5580 ha.

V takto vybratom intervale sa na Slovensku nachádza nasledovný počet obcí:

| Interval počtu obyvateľov v obci | Počet obcí | Celkový počet obyvateľov |
|---|------------|--------------------------|
| Skupina Od 1 000 do 1 999 obyvateľov | 570 | 800 062 |
| Od 1 000 do 1 499 obyvateľov | 366 | 450 756 |
| Od 1 500 do 1 999 obyvateľov | 204 | 349 306 |
| 2 000 a viac obyvateľov | 440 | 3 820 135 |
| Skupina Od 2 000 do 4 999 obyvateľov | 305 | 889 010 |
| Od 2 000 do 2 499 obyvateľov | 123 | 272 219 |
| Od 2 500 do 2 999 obyvateľov | 67 | 182 536 |
| Od 3 000 do 3 999 obyvateľov | 76 | 263 031 |

| | | |
|---|-----------|----------------|
| Od 4 000 do 4 999 obyvateľov | 39 | 171 224 |
| Skupina Od 5 000 do 9 999 obyvateľov | 63 | 425 207 |

V Banskobystrickom kraji sa v skúmanom intervale nachádza nasledovný počet obcí:

| Interval počtu obyvateľov v obci | Počet obcí | Celkový počet obyvateľov |
|---|-------------------|---------------------------------|
| Skupina Od 1 000 do 1 999 obyvateľov | 65 | 87 492 |
| Od 1 000 do 1 499 obyvateľov | 48 | 59 329 |
| Od 1 500 do 1 999 obyvateľov | 17 | 28 163 |
| 2 000 a viac obyvateľov | 46 | 400 594 |
| Skupina Od 2 000 do 4 999 obyvateľov | 26 | 71 023 |
| Od 2 000 do 2 499 obyvateľov | 13 | 28 265 |
| Od 2 500 do 2 999 obyvateľov | 6 | 16 583 |
| Od 3 000 do 3 999 obyvateľov | 5 | 17 129 |
| Od 4 000 do 4 999 obyvateľov | 2 | 9 046 |
| Skupina Od 5 000 do 9 999 obyvateľov | 9 | 59 268 |

Zdroj: Spracované podľa <http://statdat.statistics.sk/> - Veľkostné skupiny obcí - SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek

V roku 2019 bol na Slovensku celkový počet obcí 2927 (vidiecke obce, mestá, mestské časti spolu). Celkový počet miest bol 141 a celkový počet vidieckych obcí bol 2749 (vrátane 3 vojenských obvodov). (OBCE SR, 2019). Každá obec je súčasťou histórie a prírodného prostredia, s ktorým je vo vzájomnom historickom prepojení, ktoré sa v zásade nemení ale menia sa socioekonomické faktory, administratívne sídla, poľnohospodárstvo, priemysel, doprava, či cestovný ruch na ich území.

Obec pre svoju správu disponuje obecným úradom, ktorý riadi starosta obce. V našej vzorke sme skúmali organizačný model obecného úradu, pracovnú náplň a funkcie zamestnancov, ich platové zaradenie v rámci zamestnancov obecného úradu a celkové mzdové náklady úradu. Cieľom bolo zistiť súčasné mzdové náklady na správu v obci. Celkové ročné mzdové náklady sme konfrontovali s ročným výnosom dane z nehnuteľností. Na základe analýzy vzorky 13 obcí, ich obecných úradov sme identifikovali mzdové rozdelenie pracovníkov do mzdových tried a ich prax podľa platového stupňa, ktoré uvádza tab. č.1. – Platové triedy zamestnancov obecného úradu. Na základe tohto modelu skutočnosti sme určili ročné mzdové náklady, ktoré uvádza tabuľka č.2, v členení na náklady zamestnancov, starostu a kontrolóra obce.

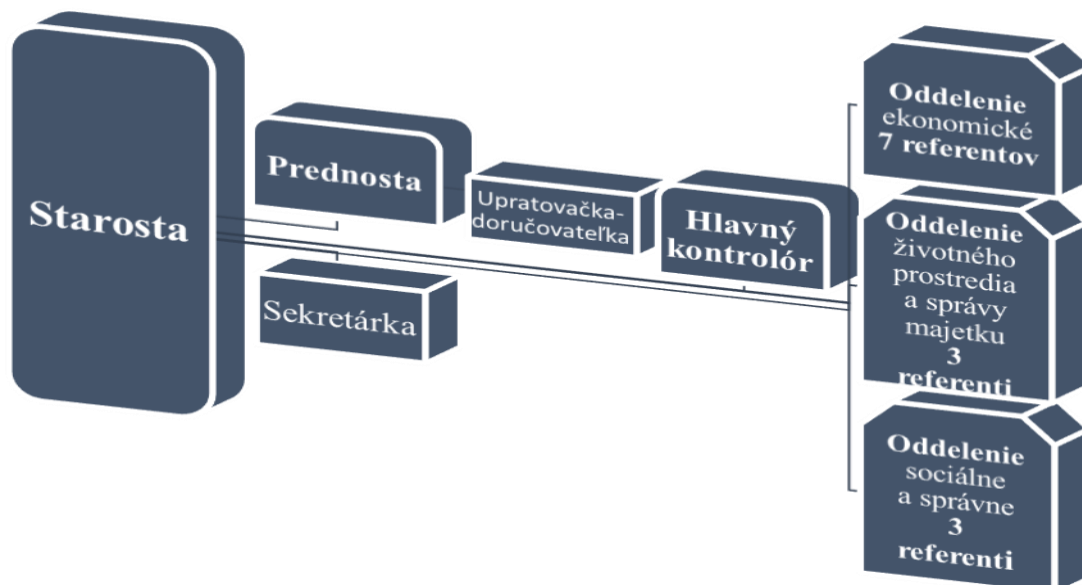
Tabuľka č.1: Platové triedy zamestnancov obecného úradu.

| Mzdové rozloženie zamestnancov obce | | | |
|--|---|--|---|
| Platová trieda (T)- hrubá mzda/čistá mzda | Počet pracovníkov | Platový stupeň (S)/roky praxe | Ročné náklady zamestnávateľa na super mzdu |
| 1T- 664/466 € | 1 | 12S/ do 36 rokov | 10 772 |
| 1T- 641/450 € | 1 | 10S/ do 28 rokov | 10 399 |
| 3T- 680/476 € | 1 | 10S | 11 032 |
| 5T- 803/563 € | 2 | 12S | 26 056 |
| 5T- 817/573 € | 2 | 13S/ do 40 rokov | 26 510 |
| 5T- 830/583 € | 1 | 14S/ nad 40 rok. | 13 466 |
| 6T- 803/563 € | 1 | 6S/ do 15 rokov | 13 028 |
| 7T- 850/596 € | 1 | 6S | 13 790 |
| 7T- 898/629 € | 4 | 10S | 58 276 |
| 7T- 915/641 € | 1 | 11S/ do 32 rokov | 14 845 |
| 7T- 931/652 € | 1 | 12S | 15 105 |
| 8T- 1011/710 € | 1 | 11S | 16 403 |
| 9T- 1045/733 € | 1 | 7S/ do 18 rokov | 16 954 |
| Priemerná hrubá / a čistá mzda: 844 / 592 € | Spolu počet zamestnancov: 18 | Priemerná prax zamestnancov 30 rokov max. | Ročné mzdové náklady spolu: 246 636 € |

Tabuľka č.2: Ročné mzdové náklady v členení na náklady zamestnancov, starostu a kontrolóra obce.

| Ročné mzdové náklady pre súčasný model obecného úradu | |
|--|----------------|
| Mzdy zamestnancov obecného úradu a prednostu úradu | 246 636 |
| Hrubá mzda starostu(ky) 2229 €/mesiac | 36 163 |
| Mzda kontrolóra(ky) pri 0,4% úväzku 437 €/mesiac | 7 089 |
| Náklady na mzdy spolu | 289 888 |

Identifikovaný súčasný prevládajúci **personálny model obecného úradu**¹⁵⁰ vidieckej obce s 18 zamestnancami uvádzame na Obr. č.1. Tento model predpokladá počet od 1500



Obr. č.1: Identifikovaný súčasný prevládajúci personálny model obecného úradu

do 10000 obyvateľov a veľkosť katastrálneho územia od 1 500 ha do 15 000 ha s kompetenciami v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

3 Komparácia mzdových nákladov obecného úradu a dane z nehnuteľností

Pri analýze a komparácii sme pracovali so zverejnenými záverečnými účtami obcí a miest. Pri analýze sme zistili, že spracovanie záverečných účtov je veľmi rozdielne a za väčšinu samospráv nie je možné medziročne vykonať dôslednú komparáciu pre rozdielnosti vo vykazovaní a forme zverejnenia dát. Tento jav bol osobitne príznačný pre rok 2018 kedy sa konali komunálne voľby. Rozdiely sú značné aj pri vykazovaní počtu obyvateľov k 31.12.2018. Napr. z niektorých záverečných účtov nebolo možné získať údaje o zamestnancoch za obecný úrad resp. mestský úrad a kumulatívne sa vo výkazníctve uvádzajú mzdové prostriedky za pracovníkov obecného resp. mestského úradu, mestskej polície, matriky, stavebného úradu, opatrovateľskej služby, koordinátora aktivačných služieb, terénnych sociálnych pracovníkov a pracovníkov materských škôl bez právnej subjektivity. Dáta o dani z majetku sú tiež skreslené u niektorých samospráv v danom roku o dane doplatené z predchádzajúcich rokov a v záverečných účtoch ich nejednotne vykazujú a nevidujú samosprávy oddelene. Tieto

¹⁵⁰ Postavenie a pôsobnosť obecného úradu je upravená v § 16 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obecný úrad je tvorený zamestnancami obce. Obecný úrad zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Štruktúru, zloženie obecného úradu a podrobnú delbu práce stanovuje starosta obce. Vnútorňa organizácia obecného úradu je stanovená organizačnou schémou, ktorá spravidla predstavuje prílohu organizačného poriadku. Funkčné zaradenie zamestnancov do jednotlivých útvarov určuje starosta obce. Obecný úrad je tvorený referentmi a pracovníkmi obce. Na zabezpečovanie plnenia obsahovej činnosti Obecného úradu zamestnáva obec primeraný počet zamestnancov. Práva a povinnosti zamestnancov upravuje zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme a zákon č. 311/2001 Z. z. zákonník práce.

nedoplatky pri analýze záverečných účtov boli aj viac ako 15% z ročného výberu. Napr. ako uvádza mesto Poltár „Daň z nehnuteľností na rok 2018 bola uhradená v sume 193 837,91 EUR, z toho 157 258,13 z predpisu za rok 2018, 36 160,91 EUR za nedoplatky z minulých rokov, 346,48 EUR boli preplatky a 72,39 „vrátky“, to znamená, že až 18,6% z ročného príjmu dane boli nedoplatky. (Záverečný účet Mesta POLTÁR za rok 2018, <file:///D:/Data/J%C3%A1n/Desktop/Downloads/Z%C3%A1vere%C4%8Dn%C3%BD%20%C3%BA%C4%8Det%20Mesta%20Polt%C3%A1r%20za%20rok%202018.pdf>). Komparácia z analýzy je spracovaná do tabuľky č.3.

Tabuľka č.3: Komparácia mzdových nákladov obecného úradu a dane z nehnuteľností.

| Komparácia mzdových nákladov obecného úradu a dane z nehnuteľností | | | | | | |
|---|--|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Analýza vybraných vidieckych obcí/miest | Počet obyv. obce/a na km ² katastra | Kataster [ha] | Ročné daňové príjmy ¹ [€] | Ročná daň z majetku ² [€] | Ročné mzdové náklady úradu ³ [€] | Na koľko % kryje daň z majetku mzdové náklady obecného úradu? (5:6x100) [%] |
| Vidiecka obec | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1Klenovec | 3164/31 | 10000 | 947182 | 57126 | 176 250 | 32,41 |
| 2 Muráň | 1229/12 | 10315 | 556208 | 124173 | 73 070 | 169,93 |
| 3 Jasenie | 1176/14 | 8629 | 441745 | 32302 | 81 790 | 39,49 |
| 4 Polomka | 2982/33 | 8904 | 1625613 | 118702 | 42 078 | 282,09 |
| 5 Šumiac | 1272//15 | 8176 | 521233 | 67670 | 59 645 | 113,45 |
| 6 Telgárt | 1532/27 | 5597 | 520318 | 32694 | 62 266 | 52,50 |
| 7 Pohorelá | 2212/47 | 4694 | 786 073 | 35318 | 216 102 | 16,34 |
| 8 Očová | 2530/29 | 8834 | 1224821 | 163828 | 87 862 | 186,46 |
| 9 Málinec | 1397/30 | 5000 | 544591 | 37353 | 145 544 | 25,66 |
| 10 Lovčica | 1594/46 | 3459 | 783965 | 38128 | 153 553 | 24,83 |
| 11 Heľpa | 2614/63 | 4170 | 1080198 | 32263 | 85 746 | 37,62 |
| 12Závadka | 2326/56 | 4118 | 181980 | 10505 | 38 575 | 27,23 |
| 13 Čierny Balog | 5081/35 | 14710 | 2015176 | 300932 | 205 814 | 146,21 |
| Spolu/ priemer | 29129/ 2240 / 34 obyv. na km ² | 96606/ 7431 ha | 11229103/ 863777 € | 1050994/ 80846 € | 1428295/ 109869 € | 73,58 % |
| Mestá | | | | | | |
| 1 Tisovec | 4168/34 | 12343 | 1595820 | 119712 | 97 708 | 122,52 |
| 2 Hnúšťa | 7490/110 | 6805 | 2898548 | 169064 | 207 121 | 81,62 |
| 3 Nová Baňa | 7364/120 | 6126 | 3456777 | 336542 | 271 473 | 123,96 |

| | | | | | | |
|-------------------|---|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------|
| 4 Tornaľa | 7252/130 | 5776 | 3318699 | 249130 | 432 000 | 57,66 |
| 5 Hriňová | 7331/58 | 12649 | 3441919 | 311701 | 286 593 | 108,76 |
| 6 Poltár | 5693/186 | 3053 | 2781904 | 193837 | 305 731 | 63,40 |
| 7 Krupina | 7890/89 | 8867 | 2919847 | 646709 | 705 121 | 91,71 |
| 8Žarnovica | 5864/192 | 3040 | 2776014 | 418958 | 575 598 | 72,78 |
| 9Kremnica | 4979/115 | 4313 | 2860917 | 208324 | 798 011 | 26,10 |
| 10 Sliac | 4980/125 | 3983 | 2388457 | 250692 | 557 089 | 45,00 |
| Spolu/ priemer | 63011/ 6301 / 116 obyv. na km ² | 55859/ 5586 ha | 28438902/ 2843890 € | 2904669/ 290466 € | 4236445/ 423644 € | 68,56 % |

¹ najpodstatnejšou časťou daňových príjmov územnej samosprávy je daň z príjmu fyzických osôb tzv. podielová daň zo štátneho rozpočtu SR

² daň z majetku je tvorená daňami z nehnuteľností a to: z pozemkov, zo stavieb, z bytov a nebytových priestorov

³ náklady na mzdy a odvody samosprávy pre výkonné a zákonodarné orgány samosprávy. Patria sem mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania (610) najmä mzdové prostriedky pre pracovníkov MsÚ, mestskej polície, matriky, stavebného úradu a opatrovateľskej služby.

Závery k analýze

Výkon originálnych a prenesených kompetencií v obciach aj mestách do 10 000 obyvateľov je v súčasnej forme neudržateľný nielen vo vzťahu k výške majetkovej dani ale ani k potrebám prechodu k digitalizácii verejnej správy. Ako uvádzajú **K. Liptáková, J. Krnáč** „V rámci poskytnutej autonómie zo strany štátu mestá a obce by mali fungovať nezávisle a sebestačne, vzhľadom na platnú legislatívu“ ale majetková daň predstavuje len doplnok financovania aktivít samosprávy na Slovensku a v prevažnom počte obcí a miest nepostačuje ani na krytie mzdových nákladov obecnej administratívy a skoro vôbec sa nezapája do financovania výkonov v rámci originálnych kompetencií. (Liptáková, 2019, s. 103)

Z analýzy vzorku obcí a miest Banskobystrického kraja sme identifikovali možné skutočnosti pre ďalšie spracovanie:

- priemerná veľkosť katastra obcí je 7 431 ha a miest 5 586 ha. Finančnú nákladovosť miezd obecného úradu kryjú z majetkovej dane obce s katastrom nad 8 000 ha - Muráň, Polomka, Šumiac, Očová a Čierny Balog, výnimkou je obec Klenovec (8 zamestnancov úradu) s katastrom 10 000 ha. Ostatné skúmané obce majú kataster menší. Mesto Tisovec s katastrom 12 343 ha, Hriňová s 12 649 ha a Nová Baňa s 6 126 ha kryjú mzdové náklady, ostatné mestá nie,

- priemerné ročné mzdové náklady s odvodmi sú v rozmedzí od 110 000 € do 424 000 € v závislosti od počtu obyvateľov, zamestnancov úradu a zaradenia zamestnancov do platovej triedy a platového stupňa,

- priemerná ročná daň z majetku je 80 846 € u obcí s počtom obyvateľov priemerne 2240, rozsahom katastra 7 431 ha a mzdové náklady na zamestnancov obecného úradu dosahujú 109 869 €, čo nás vedie k záverom, že o viac ako 26 % by bolo potrebné

zvýšiť príjem majetkovej dane, aby sa kryli mzdové náklady obecného úradu alebo o viac ako 26% je potrebné racionalizovať organizačnú a personálnu štruktúru, aby sa znížili náklady na mzdy,

- priemerná ročná daň z majetku je 290 466 € u miest s počtom obyvateľov priemerne 6 301, rozsahom katastra 5 586 ha a mzdové náklady na zamestnancov mestského úradu dosahujú 423 644 €, čo nás vedie k záverom, že o viac ako 31 % by bolo potrebné zvýšiť príjem majetkovej dane, aby sa kryli mzdové náklady mestského úradu alebo o viac ako 31% je potrebné racionalizovať organizačnú a personálnu štruktúru, aby sa znížili náklady na mzdy.

Autonómia vo výbere majetkových daní by mala byť taká, aby zaručovala demokratické rozhodovanie o ustanovení vlastnej samosprávy.

Zoznam bibliografických odkazov

BERČÍK, P., LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR. Bratislava. 2003. 319 s. ISBN 80-88842-64-6

KALIŇÁK, M. a kol. 2019. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií 2019*. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy. ZMOS Bratislava. 127 s.

KOVÁČOVÁ, N. 2018. Reflexie mládeže na oblasť politickej občianskej participácie. In Kováčová, N. et al. *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy*. Brno 2018. 464 s. ISBN 978-80-7392-287-0

KOVÁČOVÁ, S. 2018. Politologická a právna dimenzia implementácie priamej voľby starostu v Českej republike. In Kováčová, N. et al. *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy*. Brno 2018. 464 s. ISBN 978-80-7392-287-0

LIPTÁKOVÁ, K., KRŇÁČ, J. 2019. Vývoj miestnych daní na príklade mesta Prešov. In *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní*. College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec. 2019. 188 s. ISBN 978-83-64557-45-3

MASÁR, D. 2017. Kríza priamej a zastupiteľskej demokracie vo vybraných súvislostiach. In Masár a kol. *Paradoxy fenoménu demokracie*. VSERS České Budějovice. 2017. 98 s. ISBN 978-80-7556-018-6

OBCE SR, 2019. http://www.sodbtn.sk/obce/statistika_obce.php#mesta

FINANČNÍ AUTARKIE OBCÍ JAKO PROBLÉM DLOUHODOBÉ UDRŽITELNOSTI VEŘEJNÝCH FINANČÍ

MUNICIPAL FINANCIAL AUTARKY AS A PROBLEM OF LONG-TERM SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCE

Jiří Dušek

ABSTRAKT

Velikostní struktura obcí v České republice je charakterizována velkým počtem malých obcí do 2000 obyvatel. Zejména v západních a jižních Čechách a na západní Moravě je pak mnoho malých obcí s velikostí 500 obyvatel a méně. Tato rozptýlená sídelní struktura přináší určité problémy související s kvalitou veřejné správy, jejím financováním a vede k diferenciaci socioekonomického vývoje jednotlivých obcí. Hlavním cílem příspěvku je tak analyzovat nerovnoměrný socioekonomický vývoj obcí Jihočeského kraje na příkladu vývoje spolupráce obcí Jihočeského kraje ve vazbě na finanční soběstačnost obcí (autarkii). Je stanovena hypotéza, že municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí, tzn. čím je indikátor autarkie větší, tím je úroveň spolupráce obcí menší. V teoretické části práce je zpracována rešerše poznatků vztahujících se k problematice regionálního rozvoje a rozpočtového určení daní, dále je definována autarkie obcí (míra finanční soběstačnosti obcí), a představeny jednotlivé metody, které jsou dále aplikovány v rámci prováděné analýzy. Poznatky byly následně testovány korelační a regresní analýzou a doplněny popisnými statistikami. Výsledky výzkumu potvrdily předpoklad nerovnoměrného rozvoje území, protože finančně soběstačné obce mají nižší úroveň spolupráce obcí.

Klíčová slova: autarkie, finanční soběstačnost, Jihočeský kraj, regionální rozvoj, spolupráce obcí

Úvod

Současné a předpokládané budoucí podmínky pro rozvoj měst a obcí jsou nyní předmětem zásadní změny paradigmatu. Zatímco v minulosti byl vždy růst (v populaci i ekonomice) hnací silou místního rozvoje, nyní jsou města a obce vystavena stagnaci nebo zhoršení procesů v důsledku demografických a ekonomických strukturálních změn **Schwarting** a **Krökel**, 2006, s. 6, tyto jevy jsou typické nejen pro střední Evropu, ale pro celé území Evropy.

1 Sídelní struktura ČR a související problémy

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

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

Historie formování municipálních kooperací v podmínkách ČR přímo souvisí s historickým vývojem počtu obcí, který během uplynulých 100 let opakovaně procházel zcela zásadními změnami. Základem pro formování současné obecní struktury bylo členění území českých zemí v polovině 19. století na přibližně 13 tisíc katastrálních obcí. Zatímco při vzniku ČSR se počet samostatných obcí v Česku pohyboval na úrovni 11 500, tak svého vrcholu dosáhl tento stav v roce 1930, kdy počet samostatných obcí kulminoval na úrovni 11 768. Situace se výrazně nezměnila až do konce 40. let 20. století, kdy v roce 1950 bylo v Česku 11 459 obcí. Mírný pokles oproti stavu v roce 1930 byl zapříčiněn bezprostřední situací po konci 2. světové války a poválečným odsunem německého obyvatelstva. Prvním zlomem v územně správním členění se stal rok 1948 (s nástupem komunistického režimu), po kterém došlo v období centrálně řízené ekonomiky k postupnému, ale násilnému administrativnímu slučování obcí – např. zřízením národních výborů obce de facto ztratily právní subjektivitu. Rozhodování o slučování obcí bylo tehdy v kompetenci nadřízených orgánů národních výborů (krajský či okresní národní výbor), jejichž snaha vrcholila v 80. letech i za pomoci zřizování tzv. střediskových obcí. Integrační proces kulminoval v roce 1990, kdy existovalo již jen 4 100 samostatných obcí, což představuje mezi léty 1950–1990 jedno z největších snížení obcí v Evropě – Česko s 62,27 % poklesem bylo hned za Spojeným královstvím a Skandinávií, kde se tato úroveň přiblížila cca 80 %!

Druhým zásadním zlomem v územně správním členění Československa se stal rok 1989 a Sametová revoluce, které spustily vlnu dezintegračních tendencí, jaké neměly v ostatních postsocialistických státech obdobu. Jestliže se například růst počtu obcí na Slovensku v letech 1988–2011 pohyboval na úrovni pouhých +7,28 %, v Polsku +3,33 %, Rumunsku +7,9 %, v pobaltských státech došlo naopak k další vlně poklesu počtu obcí v průměru -59,58 %. Zatímco tak ve všech evropských zemích rostly počty samostatných obcí po roce 1989 pouze v jednotkách %, tak v ČR dosáhl tento růst alarmujících +52,27 %. Tento jev měl celou řadu příčin, od historické násilné integrace přes reformu veřejné správy akcentující principy decentralizace,

dekoncentrace a znovuzavedení územní správy namísto soustavy národních výborů. Nejvyššího růstu počtu dosáhl Jihočeský kraj (+109,06 %) a Plzeňský kraj (+94,19 %), naopak v Jihomoravském kraji to bylo pouze +21,04 % obcí a ve Zlínském kraji +24,8 %. Od roku 2000 se pak počet obcí pohybuje stabilně na úrovni 6 250 obcí. Jako třetí, byť rozsahem nevelký, poslední zlom je vyčlenění nových obcí (např. Bražec, Doupovské Hradiště, Kozlo, Libavá, Luboměř pod Strážnou, Polná na Šumavě) k 1. 1. 2016 ve vojenských újezdech Boletice, Libavá a Hradiště.

Sídelní struktura ČR se tak po integračních a dezintegračních procesech vyznačuje nejen velkou roztržitostí, problémem územně správního členění je ale hlavně skutečnost, že se dezintegračních procesů účastnily zejména malé obce. Aktuálně je s 15 obyvateli nejmenší českou obcí Vysoká Lhota na Vysočině, v rámci Jihočeského kraje patří mezi nejmenší obce Minice a Zadní Střítež (34 obyvatel). Zahrneme-li do výzkumu i obce se zvláštním statutem, tzv. vojenské újezdy, tak nejmenší obcí v České republice je Březina v okrese Vyškov. Počet stálých obyvatel se zde pohybuje okolo 5 občanů! A tak zatímco pro města je stanovena podmínka minimálního počtu 3 000 obyvatel, u obcí tato podmínka neexistuje. Obec tak může existovat při jakémkoliv počtu obyvatel. Jediná podmínka týkající se velikosti obce platí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 19-25), pouze v případě oddělení obce od jiné obce, a to nejméně 1 000 obyvatel. Existenci velkého počtu malých obcí, zejména venkovských, tak od počátku 90. let provází celá řada dlouhodobých problémů týkajících se vyliďňování obcí, stárnutí obyvatelstva, zhoršování kvalitativní i kvantitativní úrovně poskytování veřejných statků a služeb či jiné technické a občanské vybavenosti, nedostatku pracovních míst a dalších jevů. I navzdory neustálým změnám rozpočtového určení daní a „statisticky“ rostoucímu podílu menších municipalit na celkových příjmech obcí zde existuje významná část obcí velikosti do 500 obyvatel, jejichž rozpočet se průběžně snižuje, což vede k nedostatku finančních prostředků (vyšší náklady na dosažení srovnatelných efektů veřejných služeb či dosažení vybavenosti ve srovnání s většími obcemi) a ke zhoršování základních funkcí obcí a tím k dalšímu vyliďňování obcí → tzv. bludný kruh financí venkovských obcí. Postupné zvyšování disparit mezi obcemi tak vede k logické diskuzi řešící základní rozpor mezi demokratickým právem správy věcí veřejných x ekonomická efektivita a smysluplnost fungování malých obcí. Jakýkoliv přímý pokus o reformu snižující počet obcí je za současné politické a společenské situace jen obtížně proveditelný a cesta postupného ekonomického vyčerpávání obcí nepatří mezi optimální a koncepční řešení problému. Mezi jejich nejvýznamnější negativa pro harmonický vývoj menších municipalit patří zejména (Galvasová et al., 2007, s. 18–19): nízká úroveň vybavenosti technickou infrastrukturou, rychlý úbytek pracovních míst a nedostatek finančních prostředků pro zajišťování činností v působnosti obcí.

2 Zadluženost obcí ČR v roce 2019

Územní rozpočty ČR celkem vykázaly ke konci roku 2019 zadluženost ve výši 90,9 mld. Kč, což je o 0,3 % (o 0,3 mld. Kč) méně než v roce předchozím. Zadluženost vzrostla jen na úrovni obcí, dobrovolné svazky obcí a kraj svůj dluh mírně snížily. Ke konci roku 2019 stav finančních prostředků na bankovních účtech převýšil hodnotu celkového dluhu územních rozpočtů o 214,0 mld. Kč.

Tabulka 1 – Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na celkové zadluženosti obcí v letech 2011–2019 (v mld. Kč)

| Ukazatel | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zadluženost obcí celkem | 82,4 | 90 | 92,2 | 88,9 | 86,9 | 71,9 | 69 | 68,6 | 70 |
| v tom | | | | | | | | | |
| obce bez 4 největších měst | 44 | 44,5 | 43 | 43,6 | 43,1 | 38,6 | 37,9 | 38,9 | 41,4 |
| zadluženost 4 největších měst | 38,4 | 45,5 | 49,2 | 45,3 | 43,8 | 33,3 | 31,1 | 29,7 | 28,6 |
| % podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti | 46,6 | 50,6 | 53,4 | 51 | 50,4 | 46,3 | 45,1 | 43,3 | 40,9 |

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2020.

Obce (vč. jimi zřizovaných příspěvkových organizací) vykázaly ke konci roku 2019 celkový dluh ve výši 70,0 mld. Kč. Proti předchozímu roku se jedná o nárůst o 2,0 %, přičemž v absolutním vyjádření se dluh zvýšil o 1,4 mld. Kč. V celkovém objemu zadluženosti obcí jsou zahrnuty bankovní úvěry od peněžních ústavů, emitované komunální dluhopisy, přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy, vč. půjček ze státních fondů. Bez zahrnutí čtyř největších měst (tj. hl. m. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) činí zadluženost ostatních obcí celkem 41,4 mld. Kč. U obcí bez těchto největších měst došlo k meziročnímu nárůstu celkové zadluženosti o 2,5 mld. Kč (Ministerstvo financí ČR, 2020). Celková výše dluhu hl. m. Prahy (včetně příspěvkových organizací magistrátu a příspěvkových organizací městských částí) dosáhla 20,7 mld. Kč. Podíl zadluženosti hl. m. Prahy na celkové zadluženosti obcí činil 29,6 %. Z hlediska monitorovaných ukazatelů lze u obcí konstatovat následující souhrnné výsledky (Ministerstvo financí ČR, 2020):

- monitorující ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti byl u 549 obcí vyšší než 60 %,
- monitorující ukazatel celkové likvidity byl u 104 obcí v intervalu <0; 1>,
- monitorující ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům byl u 139 územních samosprávných celků (132 obcí a 7 krajů) vyšší než 25 %.

Do kategorie územních samosprávných celků s vyšší mírou rizika hospodaření se zařadilo v roce 2019 celkem 6 obcí. Tyto obce vykázaly překročení hraničních hodnot všech tří monitorujících ukazatelů současně. Výsledné hodnoty ukazatelů indikují možné riziko hospodářských problémů.

3 Finanční autarkie obcí v rámci veřejných financí

Finanční soběstačnost obcí neznamená jejich plnou ekonomickou soběstačnost. Tu nelze zajistit s ohledem na rozdílnou příjmovou kapacitu různých lokalit. Nicméně se silně posiluje od roku 1993 jako jeden z hlavních principů transformace místních rozpočtů. Posilování finanční soběstačnosti spolu s odpovědností za vlastní hospodaření by mělo obce podněcovat k maximální úspornosti při vynakládání zdrojů, ke koncepční práci na rozpočtu, ve kterém se výdaje odvíjejí od dostupných příjmů (Benešová, 1996). Finanční soběstačnost není

jen schopnost rozhodnout o svých příjmech, ale zároveň schopnost rozhodnout o svých výdajích. O takové finanční soběstačnosti hovoří fiskální federalismus, který zavádí i jiné termíny jako je fiskální pozice, která posuzuje fiskální kapacitu vzhledem k potřebám, kdy jednotka se silnou fiskální pozicí je schopna zajistit velký standard požadovaných potřeb s nízkým poměrem daňových příjmů (Musgrave, Musgrave, 1994). K získání vysoké fiskální pozice musí mít jednotka buď nízké potřeby, nebo velké fiskální pravomoci, nebo velkou daňovou základnu, či má jiné stabilní příjmy. Fiskální kapacita musí zaručovat realizaci zákonných funkcí jednotky. Pokud podmínky nejsou splněny, dochází k fiskálnímu napětí a zadlužování či ke snižování kvality veřejných statků (Šelešovský, 2006).

Můžeme říci, že současné problémy fiskálního federalismu se týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru a jeho ústředním bodem je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články, či úrovněmi fiskálního systému. V širších souvislostech pojednává o možnostech využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi. Lze rozlišit dva základní modely fiskálního federalismu (Provazníková, 2009):

□ V centralizovaném modelu existuje velmi nízká míra soběstačnosti nižších vládních úrovní. Nejvýznamnější příjmy plynou do ústředního rozpočtu a pouze ústřední rozpočet je soběstačný. Finanční vztahy mezi rozpočty jsou uskutečňovány po vertikální linii a zejména formou účelových dotací. Vlastní příjmy nižších stupňů nestačí krýt jejich výdaje a jsou odkázány na dotace z vyšších rozpočtů. Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé, právě prostřednictvím dotací stát ovlivňuje intenzivně činnost a hospodaření nižších vládních úrovní (např. ČSSR před rokem 1990).

□ Decentralizovaný model předpokládá úplnou míru finanční samostatnosti nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. Existence tohoto modelu by znamenala, že i nejnižší úroveň vlády by disponovaly dostatečným objemem příjmů a kompetencí k celoročnímu pokrytí svých výdajových potřeb. Decentralizovaný model fiskálního federalismu se v praxi v čisté podobě nevyskytuje, představuje pouze teoretický model.

Jak vyplývá z výše uvedeného, v každém modelu existuje určitá míra přerozdělovacích procesů z ústřední vlády směrem k nižším článkům. Přerozdělovací procesy se uskutečňují prostřednictvím předem zákonem stanoveného daňového určení a dotacemi a transfery v rámci rozpočtové soustavy a jejich kombinací. V posledních desetiletích je nižším vládním úrovním přerozdělováno více výnosných daní důchodového typu. Tím se zvyšuje míra soběstačnosti rozpočtů územních samospráv a zvyšuje decentralizace pravomocí a odpovědnosti za poskytování statků a služeb. Model fiskálního federalismu využívaný v současné době v ČR lze označit jako kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Ani v současném modelu však nejsou obce a kraje zcela finančně soběstačné.

4 Cíl a metodika příspěvku

Na základě poznatků z teoretických pramenů a z analýzy dosud realizovaných výzkumů v předmětné oblasti autor stanovil následující hypotézu: Municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí a aktivit regionálního rozvoje, tzn.

čím je míra soběstačnosti větší, tím je spolupráce obcí menší. Ověření hypotézy by mělo odpovědět na otázky:

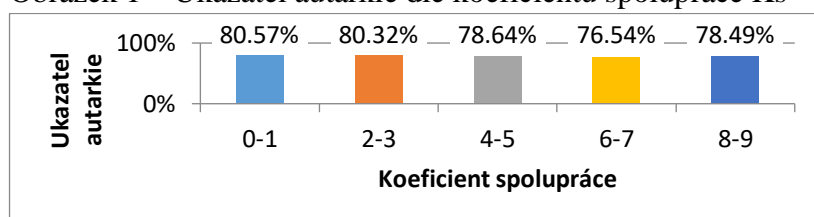
- Jaký vliv má příznivá ekonomická situace municipality na zapojení do spolupráce obcí?
- Měly by mít ekonomickou stránku veškeré činnosti v rámci spolupráce obcí?
- Co se stane, když dojde ke ztrátě jednoho z hlavních motivů spolupráce obcí?

Výzkum zároveň ukazuje, zda dochází v rámci regionálního rozvoje Jihočeského kraje ke konvergenci a odstraňování regionálních disparit, nebo naopak dochází k divergentnímu vývoji. Výzkum zapojení municipalit do 12 způsobů a forem spolupráce obcí byl autorem realizován na základním souboru 623 obcí Jihočeského kraje, zjištěné výsledky byly následně otestovány pomocí korelační a regresní analýzy, které byly doplněné popisnou statistikou. Aby mohla být objektivně zhodnocena intenzita spolupráce obcí ve zkoumaném regionu, byl autorem zkonstruován za pomoci metody kvantifikace model hodnocení spolupráce obcí. Kvantitativním vyjádřením dimenze je hodnota syntetického ukazatele označovaného jako koeficient spolupráce (KS) – blíže viz **Dušek**, 2020. Tento koeficient byl komparován s mírou soběstačnosti (autarkii) obcí, která vyjadřuje, kolik z celkových příjmů obec získává z vlastních zdrojů. Data spolupráce obcí byla získána vlastním výzkumem, podklady pro výpočet finanční autarkie pochází z MF ČR.

5 Výsledky výzkumu a diskuze

V rámci defragmentace obcí vzrostl v posledních 25 letech počet obcí ze 4 100 na 6 253 (+52,5 %), což vyvolalo a vyvolává problémy s financováním obcí. Jedna reforma rozpočtového určení daní „stíhá“ druhou reformu rozpočtového určení daní (1993-1995, 1996-2000, 2001-2007, 2008-2012, 2013-2015, 2016, 2017, 2018-2020, 2021-?), municipality i přes dílčí nárůst však stále čelí nedostatku vlastních příjmů a tím také relativně velmi nízké finanční soběstačnosti (autarkie), jež vyjadřuje, kolik z celkových příjmů obec získává z vlastních zdrojů. Rozhodující příjem obecního rozpočtu představuje běžný a pravidelně (každoročně) se opakující příjem (nejčastěji daňový příjem), který se řadí mezi vlastní příjmy, ačkoliv obce nemají daňovou pravomoc. Hypotéza předpokládá u ekonomicky více soběstačných municipalit menší zájem o kooperaci a získávání dalších finančních prostředků, neboť je schopná své potřeby zajistit z vlastních zdrojů. Grafická analýza naznačuje s rostoucím Ks klesající ukazatel autarkie, což potvrzuje domněnku, že nespolupracující obce jsou ekonomicky soběstačnější. Výjimkou v trendu je 15 municipalit s Ks 8 a 9, jedná se o výsledky zkreslující mix malých i velkých municipalit s ukazatelem autarkie v rozmezí 27,36 % – 94,78 %.

Obrázek 1 – Ukazatel autarkie dle koeficientu spolupráce Ks



Zdroj: Vlastní výzkum.

Nejdříve vypočítáme korelační koeficient, který udává míru korelace mezi dvěma kvantitativními veličinami. Hodnota Spearmanova korelačního koeficientu je -0,1270255. Korelační koeficient je negativní, což značí negativní závislost mezi veličinami, hodnota ukazuje na nízkou až střední závislost. V regresním modelu bude závislá proměnná koeficient spolupráce a nezávislá proměnná míra soběstačnosti obce, statistický model bude vypadat následovně:

$$K_s = \alpha + \beta \times \text{míra soběstačnosti obce}$$

Tabulka 2 – Výstup lineární regrese

| Regresní statistika | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Násobné R | 0,082886 | | | | | |
| Hodnota spolehlivosti R | 0,00687 | | | | | |
| Pozorování | 623 | | | | | |
| ANOVA | | | | | | |
| | Rozdíl | SS | MS | F | Významnost F | |
| Regrese | 1 | 0,116627 | 0,116627 | 4,295814 | 0,038618 | |
| Rezidua | 621 | 16,85953 | 0,027149 | | | |
| Celkem | 622 | 16,97615 | | | | |
| | Koeficienty | Chyba stř. hodnoty | t Stat | Hodnota P | Dolní 95% | Horní 95% |
| konstanta – α | 0,8 26344 | 0,0 20848 | 3 9,63743 | 3, 1E-172 | 0, 785404 | 0, 867285 |
| míra soběstačnosti obce - β | - 0,00899 | 0,0 04339 | - 2,07263 | 0, 038618 | - 0,01752 | - 0,00047 |

Zdroj: Vlastní výzkum.

Navrhnutý regresní model je statisticky významný. P-hodnota testu významnosti modelu je rovna 0,0386, model je tedy významný na 5 % hladině významnosti. Koeficient β je negativní, což ukazuje na negativní závislost. Pokud je tedy vyšší míra soběstačnosti obce, koeficient spolupráce je nižší (a naopak). P-hodnota β koeficientu je menší než 0,05, proto můžeme prohlásit závislost za statisticky významnou. Hypotéza „Municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí, tzn. čím je míra soběstačnosti obce větší, tím je spolupráce obcí menší.“ se tak potvrdila, obce s vyšším ukazatelem autarkie nemají tak velkou potřebu zapojovat se do spolupráce obcí, zatímco pro menší municipality může být zapojení do spolupráce obcí nezbytnou nutností. Vyšší ukazatel autarkie umožňuje fungovat obcím nezávisle s určitou mírou autonomie na okolním prostředí. Ukazatele dosahují v Jihočeském kraji rozličných hodnot v rozmezí od 14,51 % do 98,26 %, přičemž Rada Evropy dle **Pekové**, 2004, doporučuje jako optimální 50 % míru finanční soběstačnosti municipalit. Zároveň **Peková**, 1998, doplňuje, že je vhodné, aby příjmy rozpočtů obcí, tzn. i daňové příjmy, byly:

- dostatečně výnosné, aby umožnily zvýšit míru soběstačnosti obcí,
- závislé do určité míry na aktivitě obce,
- územně pokud možno rovnoměrně rozloženy,
- předem odhadnutelné, alespoň ve střednědobém horizontu,
- administrativně nenáročné na správu.

Tabulka 3 – Míra soběstačnosti (autarkie) jihočeských obcí dle velikostní kategorie

| Velikost obcí | Počet obcí | Ø míra soběstačnosti | Minimum | Maximum |
|---------------|------------|----------------------|---------|---------|
| do 199 | 231 | 77,63% | 14,51% | 98,26% |
| 200-499 | 203 | 78,07% | 18,38% | 97,04% |
| 500-999 | 86 | 79,12% | 27,36% | 97,16% |
| 1 000-1 999 | 50 | 81,28% | 37,54% | 97,37% |
| 2 000-4 999 | 31 | 83,14% | 42,59% | 97,07% |
| 5 000-9 999 | 14 | 76,11% | 60,47% | 89,31% |
| 10 000-19 999 | 2 | 75,82% | 75,61% | 76,03% |
| 20 000-49 999 | 4 | 78,93% | 67,33% | 88,30% |
| 50 000-99 999 | 1 | 88,72% | 88,72% | 88,72% |

Zdroj: Vlastní výzkum.

Závěr

Výzkum potvrdil logický předpoklad, že finanční situace obce má významný vliv na rozhodování o kooperaci s dalšími subjekty regionálního rozvoje, což demonstruje např. statutární město České Budějovice, které navzdory své velikosti nelze označit za jádro regionálního rozvoje centrálních regionů kraje (např. nejsou vůbec zapojeny do žádného mikroregionu apod.). V případě dobré finanční situace obce se totiž vytrácí hlavní finanční motiv spolupráce. Problémem finanční autarkie obcí je dle **Provazníkové**, 2009, skutečnost, že obce mají více či méně omezené pravomoci v ovlivňování příjmů, je nutné o příjmech uvažovat jako o rozpočtovém omezení. **Hamerníková a Kubátová**, 2004, uvádí, že míra finanční soběstačnosti místních rozpočtů je ovlivněna zejména:

- daňovým určením, kdy může existovat samostatný základ pro místní autority, které rozhodují o jeho využití nebo společný základ, v jehož rámci mají místní orgány možnost stanovit přírážky ke státním daním nebo dostávat určité procento z výnosu tzv. sdílených daní,
- konstrukcí daňového systému, (ne)existencí přerozdělování uvnitř fiskálního systému,
- ekonomickými, demografickými a sociálními specifiky místní fiskální jednotky.

Ukazatel finanční soběstačnosti místních rozpočtů je vhodným ukazatelem pro vzájemnou komparaci obcí nejen v oblasti spolupráce obcí, dopravní dostupnosti, občanské a technické vybavenosti, ale lze ho využít i z hlediska možný úprav rozpočtového určení daní (viz tabulka 3).

Je zřejmé, že finanční autarkie obce je ze strany obce jen velmi obtížně ovlivnitelná a jedná se tak do určité míry o exogenní faktor. Dle **Pekové**, 1995, by při rozhodování o finanční stránce hospodaření měla mít municipalita určitý stupeň autonomie a odpovědnosti za hospodaření s ohledem na význam a posilování místní a územní samosprávy. Posilování územní

samosprávy vyžaduje, aby byl municipalitám vymezen větší okruh daní a ostatních příjmů, které přímo plynou do municipálního rozpočtu a samy mohou některé druhy příjmů bezprostředně ovlivňovat. Společně se zhoršující se finanční situací některých obcí, zvláště náhlým výpadkem volatilních příjmů např. v době koronavirové pandemie, vyvolává tato problematika stále naléhavěji otázky týkající se dlouhodobé udržitelnosti samostatnosti malých obcí. Stojíme tak před dilematem preference demokracie a správy věcí veřejných i v malých municipalitách nebo naopak ekonomické efektivity veřejné správy. Závěry zkoumání se týkají „jen“ sledovaného souboru 623 obcí Jč. kraje, vzhledem k velikosti zkoumaného vzorku je však možné uvažovat, že závěry výzkumu platí obdobně i v jiných regionech či krajích ČR, i když prošly odlišným historickým, kulturním, politickým, ekonomickým a sociálním vývojem apod.

Seznam bibliografických odkazů

- BENEŠOVÁ, L. 1996. Místní rozpočty. In *Moderní obec*. ISSN 1211-0507, 1996, roč. 2, č. 10, s. 31.
- DUŠEK, J. 2020. *Vliv sociálního kapitálu na regionální ekonomiku na příkladu spolupráce obcí v Jihočeském kraji*. 1. vyd. České Budějovice: VŠERS, 2020. 405 s. ISBN 978-80-7556-052-0.
- GALVASOVÁ, I. et al. 2007. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.
- HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. 2004. *Veřejné finance – pracovní sešit*. Praha: Eurolex. 2004. 67 s. ISBN 80-86432-99-8.
- LOKOČ, R., LOKOČOVÁ, M., KOLÁŘOVÁ ŠULCOVÁ, M. 2010. *Vývoj krajiny v České republice*. Brno: LÖW & spol., 2010. 84 s. ISBN 80-904-8073-X.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. 2020. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2019* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR – Odbor 12 – Financování územních rozpočtů, 2020, 1.10.2020 [cit. 2020-11-29]. Dostupné z WWW: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2019/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-201-39596>>.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
- PEKOVÁ, J. 1995. *Finance územní samosprávy*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2.
- PEKOVÁ, J. 1998. *Hospodaření obcí a externalita* [online]. Praha: Triada, 1998, 25.6.1998 [cit. 2020-10-24]. Dostupné z WWW: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=32>>.
- PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 978-80-7261-086-0.
- PERLÍN, R. 1999. Venkov, typologie venkovského prostoru. In MALÝ, F., VIKTORIOVÁ, B. *Česká etnoekologie*. Praha: Cargo, 1999. s. 87–106. ISBN 80-238-4932-8.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2009. *Financování měst, obcí a regionů – 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-2472-789-9.
- SCHWARTING, H., KRÖKEL, K. 2006. *Interkommunale Kooperation*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2006. 87 s.
- ŠELEŠOVSKÝ, J. 2006. *Financování rozvojových strategií územním rozpočtem*. Brno: Masarykova univerzita. 152 s. ISBN 80-210-3947-7.

PENIAZE A ICH PÔSOBENIE V EKONOMIKE¹⁵¹

MONEY AND ITS EFFECT IN THE ECONOMY

Karolína Červená

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je identifikovanie podstatných aspektov inštitútu peňazí (obsah pojmu funkcie, úloha, podoba/formy, interakcie) v kontexte ich pôsobenia v ekonomickom systéme s pohľadom pro futuro.

Kľúčové slová: peniaze; finančný systém; ekonomika;

Úvod

Na fungovaní ekonomiky sa peniaze ako samostatný inštitút podieľajú už historicky a to tým, že plnia viaceré funkcie¹⁵². Vplyvom meniacich sa podmienok a to najmä ekonomických, politických, právnych, technických, technologických ale aj kultúrnych a ďalších sa postupne modifikovali aj používané formy/podoby peňazí (hotovostné/bezhotovostné). V súčasnosti zatiaľ najmodernejšiu, resp. najmladšiu reálne využívanú podobou peňazí predstavujú elektronické (digitálne) peniaze¹⁵³ a ich deriváty a to napríklad v podobe decentralizovaného digitálneho platidla bitcoin¹⁵⁴ a ďalších virtuálnych podôb¹⁵⁵.

¹⁵¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

¹⁵² Peniaze plnia funkciu: a) prostriedku výmeny (umožňujú realizáciu výmeny – slúžia na kúpu a predaj statkov; b) uchovávateľa hodnôt (je možné ich považovať za majetok); c) zúčtovacej jednotky (prostredníctvom peňažnej jednotky je možné vyjadriť ceny jednotlivých vymieňaných statkov); d) platobného prostriedku; e) miery hodnoty. Najdôležitejší je ale ich vplyv na lokálne ako aj globálne ekonomické dianie – napr. peniaze (ich množstvo v obehu) pôsobi ako cenový a tým aj ako ekonomický regulátor.

¹⁵³ Právna úprava oblasti elektronických peňazí bola z úrovne Európskej únie upravená predovšetkým smernicou 2000/46/ES Európskeho parlamentu a Rady z 18. septembra 2000 o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, pričom uvedená smernica bola implementovaná do slovenského právneho systému zákonom č. 510/2002 Z. z. o platobných službách v znení neskorších zmien, ďalej to bola smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2009/110/ES zo 16. septembra 2009 o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje sa smernica 2000/46/ES, pričom smernica zmenila koncept vydávania elektronických peňazí.

¹⁵⁴ K tomu pozri **Hrabčák, L. – Stojáková, M.** 2019. Blockchain Technology – Current Status, Challenges and Perspectives in Tax and Customs Law. In *Public Governance, Administration and Finances Law : in the European Union and Central and Eastern Europe. Review Vol. 4. No. 2. (2019)*. ISSN 2498-6275, s. 52–64.

¹⁵⁵ **L. Hrabčák** uvádza, že z právneho pohľadu pod pojmom virtuálna mena chápeme „digitálny nositeľ hodnoty, ktorý nie je vydaný ani garantovaný centrálnou bankou ani orgánom verejnej moci, ani nie je nevyhnutne naviazaný na zákonné platidlo, nemá právny status meny alebo peňazí, ale je akceptovaný niektorými fyzickými alebo právnickými osobami ako platobný prostriedok a ktorý možno, prevádzať, uchovávať alebo s ním elektronicky obchodovať“ (Hrabčák, 2019, s. 101).

1 Peniaze ako súčasť ekonomického systému

Z pohľadu historického skúmania inštitútu peňazí v zmysle ich pôsobenia a fungovania v ekonomickom systéme sa už stredovekí scholastici zaoberali vplyvom množstva peňazí na vývoj cien - napríklad **Martín de Azpilcueta** konštatoval, že „za inak nezmenených podmienok sú v krajinách, kde existuje nedostatok peňazí, obchodovateľné statky, predávané za menej peňazí, ako je tomu tam, kde je peňazí dostatok...hodnota peňazí nebude rovnaká na všetkých miestach, ale bude rôzna, a to nastane v dôsledku odlišnosti v ich množstve za inak rovnakých podmienok“ (Azpilcueta in Chafuen, 2011, s. 69-70). V súčasnosti je už všeobecne známe, že vnímanie peňazí ovplyvňuje ich výmennú hodnotu, pričom užitočnosť sama o sebe nie je zdrojom ekonomickej hodnoty, keďže ekonomickú hodnotu určujú spoločne užitočnosť a vzácnosť. **L. Molina** konštatuje, že „pri peňažných výmenách nesmieme brať do úvahy hodnotu, ktorú majú peniaze zo svojej prirodzenosti, ale ocenenie tejto hodnoty“ (Molina in Chafuen, 2011, s. 71-72). **Tomas de Merdaco** napísal v roku 1594, že „v peniazoch môžeme nájsť dve veci, tou prvou je ich hodnota a stanovená rýdzosť, ktoré predstavujú ich podstatu a prirodzenosť a druhou je to ako si ich ľudia vážia“ (Mercado in Chafuen, 2011, s. 92-93). **H. J. Soto** považuje peniaze za inštitúciu, ktorá vznikala spontánne, podobne ako zákon alebo aj jazyk (Soto, 2002).

19. až 20. storočie bolo poznamenané neoklasickou dichotómiou, predpokladajúcou nezávislú koexistenciu reálneho a monetárneho (peňažného) sektora. V zmysle regresnej teóremy **L. von Misesa** je kúpna sila peňazí (ich cena) určovaná ponukou a dopytom po nich, ktoré ale nie sú určované ich dnešnou kúpnu silou, ale vedomím, ktoré si jednajúci sformuloval na základe informácií o kúpnej sile včera...pričom kúpna sila peňazí včera bola určená na základe dopytu a ponuky po nich, ktorá sa vytvorila predvčerom...a tak by sa dalo vysledovať určenie kúpnej sily peňazí naprieč ich vlastnou históriou a to až do doby kedy ľudia začali dopytovať určitý statok ako prostriedok výmeny (Mises, 2006). Uvedený teorém je možné považovať za základné východisko pre akúkoľvek reformu monetárneho systému. Význam peňazí v systéme oceňovania je možné historicky prezentovať napríklad na vývoji peňažného trestu¹⁵⁶. Súčasná podoba určovania peňažných hodnôt a taktiež nové abstraktnejšie formy/podoby peňazí vedú ku komplikovanosti skúmania vplyvu peňazí na rôzne oblasti.

1.1 Peniaze ako súčasť finančného systému

Prax a teória peňažnej/finančnej politiky potvrdzuje vývoj od substanciálneho významu peňazí k významu funkčnému, tak aj ich závislosť na sociologických stavoch. **J. H. Soto** navrhol konkrétny program bankovej reformy a to v tom zmysle, aby na jednej strane inštitúcie finančného trhu boli podriadené tradičným právnym princípom, pričom na druhej strane by vládne orgány doposiaľ vykonávajúce kontrolu a reguláciu finančného systému mali byť odstavené. Skutočné vytvorenie stabilného finančného/monetárneho systému 21. storočia by malo byť postavené na troch základných pilieroch:

¹⁵⁶ V najstaršom anglosaskom Anglicku bola stanovená peňažná pokuta aj za zabitie kráľa – zákon ju určoval na sumu 2.700 šilingov – čo ale bola na vtedajšie pomery suma imaginárna.

1. úplná sloboda pri výbere meny – zrušenie zásahov štátu a centrálnej banky, vydávania meny a kontroly jej hodnoty (zrušenie ustanovenia o zákonnom platidle¹⁵⁷);

2. systéme slobodného bankovníctva - zrušenie centrálnej banky a legislatívy, ktorá zasahuje a kontroluje finančný, resp. bankový trh ale taktiež so zavedením jasnej požiadavky na 100% bankovej rezervy v súvislosti s depozitmi¹⁵⁸ na požiadanie;

3. povinné dodržiavanie tradičných právnych predpisov a princípov všetkými subjektami zapojenými v systéme slobodného bankovníctva (uvedené vychádza ako z ekonomických, tak aj z právnych klasických princípov a to s cieľom zabezpečiť skutočné slobodné bankovníctvo, ktoré by nemalo mať žiadne iné obmedzenia okrem tradičných právnych princípov, kde sa trhovú ekonomiku a teda aj bankový sektor riadi pravidlami hmotného práva). Naplnením troch základných princípov by sa predišlo deformácii finančného sektora, ktorú v súčasnosti spôsobujú centrálné banky a štáty svojimi zásahmi (napr. v podobe privilégií pre niektoré vybrané subjekty finančného trhu) a zároveň by takýto systém slobodného bankovníctva umožnil akumuláciu a následné investovanie kapitálu smerujúce ku reálnemu ekonomickému rastu, pričom by nedochádzalo k nerovnováhe a krízam, ktoré spôsobuje súčasný prísne kontrolovaný a centralizovaný systém (Soto, 2009).

Vlastná mena má svoje výhody aj nevýhody. Najviditeľnejšou výhodou vlastnej meny je možnosť jej devalvácie. Aj keď existencia optimum currency area je preukázateľná, otázkou je či má zmysel, aby zjednocovali svoje meny krajiny, ktoré spolu neobchodujú vo veľkom¹⁵⁹. Napríklad **J. H. Soto** upozorňuje, že musíme byť obzvlášť obozretní k návrhom na vytvorenie umelej meny aj keď sa tento môže javiť na začiatku ako veľmi výhodný a taktiež dodáva, že žiadna forma peňazí nemôže byť v spoločnosti používaná ako všeobecne prijímaný prostriedok výmeny pokiaľ nevychádza z dlhotrvajúceho historického procesu. Preto nie je vhodné a ani možné pokúšať sa o zavedenie súkromných elektronických mien vzájomne si konkurujúcich v chaotickom prostredí plávajúcich menových kurzov (Soto, 2009). Podľa regresného teóremu **L. Misesa** zavedenie peňažnej jednotky ex novo nie je možné a to preto, že žiadna forma peňazí nemôže byť v spoločnosti používaná ako všeobecne prijímaný prostriedok výmeny pokiaľ nevychádza z dlhotrvajúceho historického procesu (Mises, 1996).

V 80-tych rokoch 20-teho storočia sa začal proces globalizácie finančných trhov. Medzinárodné finančné inštitúcie prispeli k tomuto procesu prostredníctvom intervencií, pričom ostatná finančná kríza nás presvedčila, že niektoré nové finančné inštitúty/nástroje a postupy, ktoré sa nekreovali prirodzeným vývojom, nie sú pre trh prirodzené a preto z hľadiska dlhodobého ani ekonomicky udržateľné. Banková/finančná činnosť, ktorá vznikla už v dávnej minulosti,¹⁶⁰ ak vykazovala počas svojej histórie porušovanie tradičných právnych

¹⁵⁷ Podľa názoru autora je zrušenie právne záväznej úpravy o zákonnom platidle neodmysliteľnou súčasťou procesu deregulácie finančných trhov.

¹⁵⁸ Inštitút peňažného depozita irregulare a jeho princípy pôvodne uplatňované podľa rímskej právnej tradície boli postupne narušované a tým deformované spoločným úsilím politikov a bankárov/finančníkov.

¹⁵⁹ Napríklad európske štáty medzi sebou realizujú cca 60% svojho obchodu.

¹⁶⁰ Zachované historické záznamy preukázali, že finančné operácie bankového charakteru sa vyskytovali už v období 2.300-2.100 rokov p. n. l., pričom rozmach bankového podnikania sa datuje cca do obdobia rokov 730-540 p. n. l.

princípov¹⁶¹ dostavili sa dôsledky v podobe krachu bánk/finančných subjektov a následných finančných kríz, ktoré následne vyústili až do kríz ekonomických/hospodárskych.

Záver

Pod pojmom peniaze sa chápu rozličné modifikácie podoby peňazí, ktoré prešli historicky vlastným procesom vývoja¹⁶². Súčasnú reálnu pôsobnosť peňazí v zmysle ich primárnej ekonomickej podstaty môžeme identifikovať v kontexte ich funkcií a úloh, ktoré plnia v hospodárskom systéme ako z pohľadu lokálneho aj globálneho a taktiež v zmysle obsahu pojmov: mena, cena (renta, úrok, mzda), inflácia, deflácia, peňažný trh, devízový trh, zdaňovanie, štátny a verejný rozpočet, štátny dlh, finančný trh, finančná kríza, atď. Pôsobenie peňazí v širšom kontexte môžeme vnímať z rozličných aspektov:

- psychologický (existencia peňazí je postavená na dôvere v nich, pričom stabilita peňazí závisí od dôvery subjektov v hospodársku stabilitu krajiny),
- politický/geopolitický (peniaze sú nástroj moci a ovplyvňovania konania subjektov, peniaze sú prostriedkom, ktorý slúži na ovládanie národov),
- filozofický (sú alebo nie sú potrebné, prospešné jednotlivcom a celej spoločnosti),
- etický (pozitívny/negatívny vplyv napr. v podobe úroku a úžery a pod.),
- technický/technologický (podoba, resp. forma¹⁶³ peňazí),
- ekonomicko-právny (funkcie a úlohy peňazí¹⁶⁴).

Základom stabilného trhovoorientovaného finančného/monetárneho systému sú tri fundamentálne piliere, ktoré vychádzajú z ekonomických a právnych klasických princípov a to s cieľom zabezpečiť slobodné bankovníctvo, ktoré by nemalo mať žiadne iné obmedzenia okrem už tradičných právnych princípov, kde sa trhovú ekonomiku riadi pravidlami hmotného práva:

1. sloboda pri výbere meny – zrušenie zásahov štátu/centrálnej banky (vydávanie meny a kontrola jej hodnoty - zrušenie ustanovenia o zákonnom platidle);
2. systém slobodného (štátom neregulovaného) bankovníctva – eliminovanie pôsobenia centrálnej banky a legislatívy, ktorá reguluje finančný/bankový trh, ale taktiež zavedenie jasnej požiadavky na 100% bankovej rezervy v súvislosti s depozitmi na požiadanie;
3. povinné dodržiavanie tradičných právnych predpisov a princípov všetkými subjektami zapojenými v systéme slobodného bankovníctva. Podľa **H. J. Soha** by sa rešpektovaním týchto základných princípov fungovania bankového sektora predišlo deformácii finančného sektora, ktorú v súčasnosti spôsobujú centrálna banka/štáty svojimi zásahmi (napr. v podobe privilégií pre niektoré vybrané subjekty finančného trhu) a zároveň by takýto systém slobodného bankovníctva umožnil akumuláciu a následné investovanie kapitálu smerujúce ku

¹⁶¹ Napríklad v starovekom gréckom bankovníctve boli bankári, ktorí prijali peniaze do úschovy povinní ich opatrovať a udržiavať k dispozícii zákazníkom (vkladateľom), pričom za podvod sa považovalo ak bankár použil peniaze pre vlastné účely.

¹⁶² K historickému vývoju pozri viac **ČERVENÁ, K. – VARTAŠOVÁ, A.** 2015. Peniaze v procese civilizačného vývoja (vybrané aspekty). In Peníze v právu a ekonomice. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2015. ISBN 9788087382707, s. 27-54.

¹⁶³ Peniaze majú hmotnú aj nehmotnú (elektronickú)/virtuálnu podobu.

¹⁶⁴ Historicky primárna úloha peňazí sa spája s požiadavkou na efektívnejšiu realizáciu výmeny statkov (obchodovanie).

reálnemu ekonomickému rastu, pričom by nedochádzalo k nerovnováhe a krízam, ktoré spôsobuje súčasný regulovaný a centralizovaný systém (Soto, 2002).

Zoznam bibliografických odkazov

ČERVENÁ, K. – VARTAŠOVÁ, A. 2015. Peniaze v procese civilizačného vývoja (vybrané aspekty). In *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2015. ISBN 9788087382707, s. 27-54.

HRABČÁK, L. – STOJÁKOVÁ, M. 2019. Blockchain Technology – Current Status, Challenges and Perspectives in Tax and Customs Law. In *Public Governance, Administration and Finances Law : in the European Union and Central and Eastern Europe. Review Vol. 4. No. 2. (2019)*. ISSN 2498-6275, p. 52–64.

HRABČÁK, L. 2019. "Virtuálna mena" a právo. In *Vplyv moderných technológií na právo : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. ISBN 9788081527289, s. 99-110.

AZPILCUETA, M. *Manual de Confesores y Penitentes*. In CHAFUEN, A. *Faith and Liberty: The Economic Thought of the Late Scholastics*. Preklad Chalupíček Pavel a kol. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 69-70.

MOLINA, L. 1614. *De Iustitia et Iure. Moguntiae*. In CHAFUEN, A. *Faith and Liberty: The Economic Thought of the Late Scholastics*. Preklad Chalupíček Pavel a kol. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 71-72.

MERCADO, T. 1594. *Suma de Tratos y Contratos*. In CHAFUEN, A. *Faith and Liberty: The Economic Thought of the Late Scholastics*. Preklad Chalupíček Pavel a kol. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 73.

MISES, L. 1996. *Human Action: A Treatise in Economics*. 4th revised ed. Fox & Wilkes. Preklad Šíma, J. a kol. Praha: Liberální institut, 2006, s. 409-410, 425, 370-372, 545-546 .

SOTO, H. J. 2002. *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*. Madrid: Unión Editorial, 1998, 2. vyd., 2002. Preklad: Froňek, M. a kol. Praha: ASPI, a. s., Liberální institut, 2009, s. 721-727.

RUČENIE V PRÁVNEJ ÚPRAVE MIESTNYCH DANÍ A MIESTNEHO POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY¹⁶⁵

THE GUARANTEE IN THE LEGISLATION OF LOCAL TAXES AND OF LOCAL FEE FOR MUNICIPAL WASTE AND MINOR CONSTRUCTION WASTE

Soňa Kubincová

ABSTRAKT

Inštitút ručenia je v práve považovaný za jednu z možností zabezpečenia záväzku inou osobou a to bez ohľadu na skutočnosť, či ide o ručenie upravené vo verejnom práve alebo v súkromnom práve. Ručenie sa dostalo aj do zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, pričom v tomto zákone jeho zakotvenie vnáša množstvo otázok týkajúcich sa jeho nožnej aplikácie. Príspevok poukazuje na spornosť zakotveného ručenia do právnej úpravy miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Kľúčové slová: daň z nehnuteľností, daňovník, poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, poplatník, ručiteľ

Úvod

Už dávno platilo Qui alieno nomine obligatur, fideiussor vocatur (kto sa zaväzuje za druhého, volá sa ručiteľ), resp. Et generaliter omnium obligationum fideiussorem accipi posse nemini dubium est (nikto nepochybuje, že ručiteľa možno prijať na všetky druhy záväzkov), čo konštatoval **Domitius Ulpianus**, jeden z najuznávanejších klasických rímskych právnikov pôvodom z Prednej Ázie, ktorý zastával štátne funkcie na začiatku 3. st. n. l. najmä za cisára **Alexandra Severa** (Rebro, 1986, s. 100, 213). **K. Kirstová** uvádza, že ručenie je právny vzťah medzi veriteľom a treťou osobou (ručiteľom), ktorého obsah tvorí záväzok ručiteľa, t. j. osoby odlišnej od dlžníka, uspokojiť pohľadávku veriteľa, ak ju neuspokojí sám dlžník. Ďalej uvádza, že ručenie teda poskytuje veriteľovi tretia osoba, t. j. osoba odlišná od dlžníka. Okrem toho k pojmu ručenie patrí aj to, že ručiteľ zabezpečuje dlh niekoho iného, t. j. že zabezpečuje cudzí dlh. (Kirstová, 2006, s. 73). Ustanovenia o ručiteľovi sa nachádzajú aj v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a to v § 88 ods. 5, podľa ktorého *ak sa u daňového dlžníka¹⁶⁶ alebo jeho ručiteľa vykonáva daňová exekúcia a súčasne prebieha alebo sa začne iná exekúcia, ale ich predmetom nie je ten istý majetok, vykonávajú sa súbežne*, v § 99 ods. 3, podľa

¹⁶⁵ Príspevok je spracovaný v rámci grantového projektu VEGA č. 1/0151/18 Kauzalita Výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

¹⁶⁶ Aj keď daňový poriadok výslovne nevymedzuje osobu daňového dlžníka, možno ho v súlade s ustanovením § 80 charakterizovať ako ten daňový subjekt, ktorý v lehote podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov alebo určenej v rozhodnutí správcu dane nezaplatil daň alebo neodviedol vybranú daň alebo zrazenú daň.

ktorého rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania sa nedoručuje daňovému dlžníkovi ani jeho ručiteľovi, v § 112, podľa ktorého predmetom daňovej exekúcie sú hnutelné veci vrátane ich súčastí a ich príslušenstva vo vlastníctve alebo v spoluvlastníctve daňového dlžníka, ručiteľa, poddlžníka alebo inej osoby, ak tak ustanovuje tento zákon a v § 130 ods. 1, podľa ktorého správca dane vykoná daňovú exekúciu predajom nehnuteľnosti, bytu alebo nebytového priestoru vtedy, ak je preukázané, že nehnuteľnosť je vo vlastníctve alebo v spoluvlastníctve daňového dlžníka. Toto ustanovenie sa použije primerane, aj keď je postihnutá nehnuteľnosť poddlžníka alebo ručiteľa. Aj z uvedeného vyplýva, že ručiteľ by mal byť inou osobou (tretou osobou), ako je daňový subjekt, ktorým je aj daňovník pri miestnych daniach, resp. poplatník miestnych poplatkov¹⁶⁷, resp. daňový dlžník, ak je daňový subjekt v omeškaní.

1 Daňovník dane z nehnuteľností

Daňovníkom je osoba, ktorej z daňových zákonov vyplývajú povinnosti, najmä povinnosť platiť daň. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „zákon o miestnych daniach“), ako aj ostatné hmotnoprávne daňové zákony, výslovne vymedzujú povinný subjekt. Pri priamych daniach, medzi ktoré patrí aj daň z nehnuteľností, je takou osobou daňovník.

Daňovníka vymedzuje pri dani z pozemkov § 4. Podľa ods. 1 je ním a) vlastník pozemku, b) správca pozemku vo vlastníctve štátu, správca pozemku vo vlastníctve obce alebo správca pozemku vo vlastníctve vyššieho územného celku zapísaný v katastri nehnuteľností, podľa ods. 2 daňovníkom dane z pozemkov je a) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej boli pridelené na obhospodarovanie náhradné pozemky vyčlenené z pôdneho fondu užívaného právnickou osobou až do vykonania pozemkových úprav, b) nájomca, ak 1. nájomný vzťah k pozemku trvá alebo má trvať najmenej päť rokov a nájomca je zapísaný v katastri, 2. má v nájme pozemky spravované Slovenským pozemkovým fondom, 3. má v nájme náhradné pozemky daňovníka uvedeného v písmene a) a podľa odseku 3 platí, že ak nemožno určiť daňovníka podľa odsekov 1 a 2, je daňovníkom osoba, ktorá pozemok skutočne užíva. Uvedené znamená, že ak nie je špeciálny daňovník uvedený v odseku 2, nastupuje daňovník podľa odseku 1 a ak niet daňovníka ani podľa odseku 1 a ani podľa odseku 2 nastupuje daňovník podľa odseku 3. V tomto je zákon zrejмый. Sporným je ustanovenie odseku 4, ktorý sa týka spoluvlastníckych podielov na pozemku a určenia povinnej osoby, t. j. daňovníka.

Daňovníka pri dani zo stavieb vymedzuje § 9, pričom podľa odseku 1 daňovníkom dane zo stavieb je vlastník stavby alebo správca stavby vo vlastníctve štátu, alebo správca stavby vo vlastníctve obce, alebo správca stavby vo vlastníctve vyššieho územného celku, podľa odseku 2 pri stavbách spravovaných Slovenským pozemkovým fondom, ktoré sú v nájme, je daňovníkom nájomca a podľa odseku 3 platí, že ak nemožno určiť daňovníka podľa odsekov 1 a 2, daňovníkom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá stavbu skutočne užíva. Opäť sporný je odsek 4, ktorý sa týka spoluvlastníckych podielov na stavbe a určenia povinnej osoby, t. j. daňovníka.

¹⁶⁷ Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady ako aj miestny poplatok za rozvoj sa podľa daňového poriadku a pre jeho účely považujú za daň.

Daňovníka pri dani z bytov vymedzuje § 13 ods. 1, podľa ktorého daňovníkom dane z bytov je vlastník bytu alebo nebytového priestoru alebo správca bytu alebo nebytového priestoru vo vlastníctve štátu, správca bytu alebo nebytového priestoru vo vlastníctve obce, alebo správca bytu alebo nebytového priestoru vo vlastníctve vyššieho územného celku. Aj pri dani z bytov považujem za sporné ustanovenie odseku 2, ktorý sa týka spoluvlastníckych podielov a určenia povinnej osoby, t. j. daňovníka.

2 Je spoluvlastník nehnuteľnosti daňovník alebo ručiteľ?

V tomto prípade s poukazom na vyššie uvedené pri dani z pozemkov (§ 4 ods.4), pri dani zo stavieb (§ 9 ods. 4) a pri dani z bytov a nebytových priestorov (§ 13 ods. 2) odpoveď na položenú otázku nie je jednoznačná.

Ustanovenie § 4 odsek 4 určuje daňovníka dane z pozemkov, ak ide o pozemok v spoluvlastníctve viacerých osôb. Podľa zákona o miestnych daniach platí, že ak je pozemok v spoluvlastníctve viacerých daňovníkov, daňovníkom dane z pozemkov je každý spoluvlastník podľa výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Zákon o miestnych daniach umožňuje spoluvlastníkom na základe dohody určiť na zastupovanie voči správcovi dane jedného z nich. Obdobná úprava je aj v § 9 ods. 4 pri dani zo stavieb, podľa ktorého, ak je stavba v spoluvlastníctve viacerých daňovníkov, daňovníkom dane zo stavieb je každý spoluvlastník podľa výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Ak sa všetci spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane zo stavieb zastupuje jeden z nich a obdobne je to aj pri dani z bytov v § 13 ods. 2, podľa ktorého ak sú byty alebo nebytové priestory v spoluvlastníctve viacerých daňovníkov, daňovníkom dane z bytov je každý spoluvlastník podľa výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Ak sa všetci spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane z bytov zastupuje jeden z nich. Tieto ustanovenia pri dani z pozemkov, pri dani zo stavieb ale aj pri dani z bytov pokračujú tak, že ak sa dohodnú, *daňovníkom dane z pozemkov, dane zo stavieb a dane z bytov zastupuje jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na dani*. Pri všetkých týchto daniach pri dani z pozemkov, dani zo stavieb a dani z bytov sa tiež uvádza, že *ak je byt alebo nebytový priestor v bytovom dome v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov, daňovníkom dane z bytov sú obaja manželia, ktorí ručia za daň spoločne a nerozdielne*.

Domnievam, že v danom prípade ide len o zastupovanie spoluvlastníkov voči správcovi dane z nehnuteľností, t. j. napríklad na prijímanie zásielok od správcu dane, resp. komunikáciu so správcom dane. Zastupovanie je upravené v Daňovom poriadku v § 9 a toto ustanovenie sa použije aj pri správe dane z nehnuteľností, t. j. dane pozemkov, dane zo stavieb a dane z bytov, nakoľko v ustanovení § 102 zákona o miestnych daniach nie je ustanovenie § 9 Daňového poriadku vylúčené na osobitný režim.

Tu však je potrebné poukázať aj na ustanovenie zákona o miestnych daniach § 99d ods. 1, v ktorom sa uvádza *ak je pozemok, stavba, byt alebo nebytový priestor v bytovom dome v spoluvlastníctve viacerých osôb (§ 5 ods. 4, § 9 ods. 4 a § 13 ods. 2), priznanie, čiastkové priznanie, opravné priznanie alebo dodatočné priznanie k dani z nehnuteľností podá každý spoluvlastník do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Ak sa spoluvlastníci dohodnú, príslušné priznanie podá zástupca, ktorého dohodou určili spoluvlastníci, pričom túto skutočnosť vyznačí v príslušnom priznaní. Ak je pozemok, stavba, byt alebo nebytový priestor*

v bytovom dome v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov, príslušné priznanie podáva jeden z manželov. Tiež je potrebné poukázať na ods. 5 § 99e, podľa ktorého pri dohode spoluvlastníkov správca dane vyrubí daň z nehnuteľností rozhodnutím zástupcovi, ktorý podal príslušné priznanie, a pri bezpodielovom spoluvlastníctve manželov tomu z manželov, ktorý podal príslušné priznanie.

Samotné zastupovanie, tak ako je uvedené v zákone o miestnych daniach v § 5 ods. 4 pri dani z pozemkov, v § 9 ods. 4 pri dani zo stavieb a v § 13 ods. 2 pri dani z bytov, nemôže znamenať ani neznamená presun daňovej povinnosti na zástupcu.

Obdobne skutočnosť, že ustanovenie ods. 5 § 99e umožňuje správcovi dane vyrubiť daň z nehnuteľností rozhodnutím zástupcovi, ktorý podal príslušné priznanie, resp. pri bezpodielovom spoluvlastníctve manželov tomu z manželov, ktorý podal príslušné priznanie, pri dohode spoluvlastníkov (pričom nie je odkaz na dohodu uzatvorenú podľa § 99d ods. 1), nemôže bez ďalšieho znamenať, že zástupca je povinnou osobou platiť daň, t. j. daňovníkom. Totiž kto je daňovníkom dane z pozemkov, presne určuje § 5 ods. 1 až 3, resp. dane zo stavieb § 9 ods. 1 až 3 a dane z bytov § 13 ods. 1 zákona o miestnych daniach.

Z odseku 5 § 99e vyplýva, že vyrubiť daň jednému zo spoluvlastníkov by bolo možné len na základe dohody spoluvlastníkov. Mám za to, že musí ísť o výslovný súhlas spoluvlastníka s tým, že daň bude vyrubená priamo jemu. Nestačí len všeobecné splnomocnenie na konanie voči správcovi dane, resp. na podanie daňového priznania. Z týchto dôvodov znenie odseku 4 § 5, odseku 4 § 9 a odseku 2 § 13 zákona o miestnych daniach v znení, že ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na dani, je nezmyselné a nelogické. Dlžník v zásade nemôže byť ručiteľom. Vlastne zákonodarca týmto nezrozumiteľným ustanovením zneistil, resp. zhoršil aj postavenie správcov, pretože ak ostatní spoluvlastníci za daň pri dohode o zástupcovi len ručia, potom by mal správca uplatňovať daň najskôr od dlžníka (zástupcu?) a až potom od ručiteľov. Tiež postavenie žalovaných, ak ide o dlžníka a ručiteľa, je odlišné od postavenia žalovaných, ak sú všetci dlžníkmi. Osobne sa však domnievam, že v tomto prípade je potrebné vychádzať z logickej úvahy, že spoluvlastník je vždy daňovníkom do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu, t. j. priamo zodpovedná za zaplatenie dane a nemožno v prípade daňového exekučného konania vymáhať daň len od splnomocneného zástupcu, a to aj napriek tomu, že mu daň bola vyrubená. Mám za to, že znenie druhej vety v § 5 ods. 4 vo vyhlásenom znení zákona o miestnych daniach. *Ak sa spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane z pozemkov je jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu* bolo jednoznačnejšie, pričom zákon o miestnych daniach tým pripustil dohodu o tom, kto bude daňovníkom, a teda nebolo potrebné sa riadiť ustanovením Daňového poriadku (§ 55 ods. 15), podľa ktorého dohody uzatvorené o tom, že povinnosť podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu znáša namiesto daňového subjektu úplne alebo čiastočne iná osoba, nie sú pre správu daní právne účinné. Rozsiahlou novelou zákona o miestnych daniach zverejnenou ako zákon č. 538/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, ktorá nadobudla účinnosť dňom 1. decembra 2007, však došlo k zmene ustanovení tak, ako je to v súčasnosti a teda: Ak sa všetci spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane z bytov zastupuje jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na dani, v ktorom znení však bolo vynechané spojenie, je daňovníkom....

Posledná veta odseku 4 § 5, odseku 4 § 9 a odseku 2 § 13 zákona o miestnych daniach v znení, ak je pozemok, stavba, resp. byt v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov, daňovníkom dane z pozemkov sú obaja manželia, ktorí ručia za daň spoločne a nerozdielne, je tiež nelogická, pretože aj bezpodieloví spoluvlastníci – manželia neručia, ale zodpovedajú za zaplatenie dane spoločne a nerozdielne, pretože sú vlastníkami v 1/1; platí, že manželia nemajú kvantitatívne určený podiel na vlastníckom práve k spoločnej veci a tiež platí, že manželia sú z právnych úkonov týkajúcich sa spoločnej veci oprávnení a povinní spoločne a nerozdielne (Lazar a kolektív, 2004).

Preto sa domnievam, že ostatní spoluvlastníci nemôžu mať postavenie ručiteľ'a tak, ako sa to uvádza vo vyššie uvedených ustanoveniach zákona o miestnych daniach pri dani z nehnuteľností. Uvedené by bolo možné len vtedy, ak by sa dohodli a súčasne by im takú dohodu (že daňovníkom bude jeden z nich a ostatní sa zaviažu, že budú ručiteľ'mi) zákon o miestnych daniach, resp. Daňový poriadok umožňoval. Zákon o miestnych daniach a ani Daňový poriadok však uvedenú možnosť neupravujú.

Preto v tomto prípade je potrebné vychádzať z logickej úvahy, že spoluvlastník je daňovníkom do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu, t. j. priamo zodpovedá za zaplatenie dane. K uvedenému sa v odbornej literatúre k takto upravenému ručeniu uvádza, že „*ak jeden spoluvlastník len zastupuje iných spoluvlastníkov (koná v ich mene a na ich účet), tak je nelogické, aby ostatní spoluvlastníci následne za vlastný záväzok ručili*“ (T. Kubincová, 2019, s. 62).

3 Ručenie pri miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Ručenie je upravené v zákone o miestnych daniach aj pri miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Podľa § 77 odsek 5 písm. a) zákona o miestnych daniach sa umožňuje obci vo všeobecne záväznom nariadení určiť, že poplatok od poplatníka vyberá ale potom aj za vybraný poplatok ručí vlastník nehnuteľnosti. V tomto prípade podľa znenia sa vlastník nevyjadruje, či súhlasí alebo nesúhlasí s vyberaním poplatku od poplatníka. Tým de facto má sprísnené povinnosti, ak nehnuteľnosť, ktorej je vlastníkom užívajú osoby, ktoré majú status poplatníka. V tomto je stanovený režim jednoznačný. Ak je však nehnuteľnosť v spoluvlastníctve viacerých spoluvlastníkov alebo ak ide o bytový dom, poplatok vyberá a za vybraný poplatok ručí zástupca alebo správca určený spoluvlastníkmi, ak s výberom poplatku zástupca alebo správca súhlasí. Spornou je veta za bodkočiarkou, podľa ktorej ak je nehnuteľnosť v spoluvlastníctve viacerých spoluvlastníkov poplatok vyberá za vybraný poplatok ručí zástupca, ak s tým súhlasí, a tiež ak ide o bytový dom poplatok vyberá a za vybraný poplatok ručí správca, ak s tým správca súhlasí. Otázkou je, ak zástupca nebude súhlasiť s výberom poplatku (a teda zaň nebude potom ani ručiť), či obec pri spoluvlastníkoch konkrétnej nehnuteľnosti určí povinnosť všetkým spoluvlastníkom v pomere ich spoluvlastníckeho podielu vybrať v tomto pomere poplatok od poplatníkov a či sa bude postupovať obdobne voči každému spoluvlastníkovi ako v prípade, ak vlastníkom je len jedna osoba. Preto aj tu, v prípade miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady opäť vyvstáva otázka, ako postupovať v prípade existencie podielových spoluvlastníkov.

Tiež možno poukázať na odsek 6 § 77 zákona o miestnych daniach ktorý stanovuje, že platiteľ a poplatník sa môžu písomne dohodnúť, že poplatok obci odvedie priamo poplatník, za odvedenie poplatku obci ručí platiteľ. Kto je poplatníkom určuje § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach. Ustanovenia o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady však nestanovujú, kto je platiteľom, len v odseku 5 písm. b) sa uvádza, že správca, ak je vlastníkom nehnuteľnosti štát, vyšší územný celok alebo obec (ďalej len „platiteľ“). Preto možno povedať, že platiteľom môže byť len správca, ktorý, ak poplatok na základe dohody odvedie priamo poplatník, za odvedenie poplatku platiteľ ručí.

Záver

Ručenie ako právny vzťah medzi veriteľom a treťou osobou má v práve aj z historického hľadiska jednoznačný význam v tom, že ručiteľský záväzok má vzhľadom k hlavnému záväzku (t. j. v našom prípade vzťah daňovníka, resp. poplatníka ku správcovi dane) akcesorickú povahu a ručiteľ vo vzťahu k dlžníkovi je záväzok subsidiárny (t. j. podporný – nastupuje až keď neplní dlžník). Ručiteľ nemôže byť totožný s dlžníkom a s dlžníkom nemôže byť zaviazaný rukou spoločnou a nerozdielnou. Súčasná právna úprava ručenia v zákone o miestnych daniach z pohľadu existencie spoluvlastníckych podielov na nehnuteľnosti je prinajmenšom nešťastná a podľa môjho názoru potrebuje zmenu. Predkladateľ návrhu novelizovaných znení nepochopil význam ručenia a ak ho chcel v takej podobe, ako to urobil, zakotviť do zákona, tak mal vymedziť jeho zmysel a účel pre potreby zákona o miestnych daniach priamo v zákone. Obce ako správcovia dane z nehnuteľností a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady môžu konať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, preto aplikácia zakotvených ustanovení o ručení podľa môjho názoru musí byť značne problémová a v praktickej činnosti vyvoláva množstvo nejasných otázok.

Zoznam bibliografických odkazov

KIRSTOVÁ, K. In. LAZAR, J. a kolektív. 2006. *Občianske právo hmotné*. Tretie doplnené a prepracované vydanie. Bratislava.: Vydavateľstvo IURA EDITION, spol. s r. o., 2006. s. 73. ISBN 80-8078-084-6.

KUBINCOVÁ, T. Vybrané teoretické a aplikačné otázky právnej úpravy dane z nehnuteľností. In. *REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ*. Ostrowiec : College of Businexx and Entrepreneurship in Ostrowiec. 2019. s. 57 – 67. ISBN 978-83-64557-45-3.

LAZAR, J. a kolektív. *Základy občianskeho hmotného práva*, IURA EDITION 2004, Bratislava. s. 261, 262 a 274. ISBN 80-89047-89-0.

REBRO, K. 1986. *Právnické výrazy a výroky*. Bratislava. Vydavateľstvo Obzor. Bratislava. 1996, s. 100, 213.

THE IMPACT OF REVENUE FROM LOCAL TAXES ON THE FINANCIAL SITUATION OF RURAL MUNICIPALITIES IN EASTERN POLAND

Paweł Dziekański - Adam Wyszowski

ABSTRAKT

A municipality is a socio-economic system in which, in addition to the area and inhabitants, municipality authorities (legislative and executive) and organizational units function. It is responsible for all local matters (creating conditions for an optimal living environment). To realize defined tasks local government are equipped in different source of revenue: 1) own revenues, 2) non-earmarked grants (general subsidy), 3) earmarked grants. The aim of the study was to evaluate the amount and spatial differentiation of revenues to the municipality's budget from local taxes in rural municipalities of Eastern Poland. The empirical data was collected in spatial terms for 484 rural municipalities of Eastern Poland. The synthetic measure of the financial situation ranged from 0.14 to 0.51 in 2018 and from 0.09 to 0.39 in 2009. An increase in the range measure (from 0.30 to 0.37) indicates an increase diversification of units in the aspect of financial situation. One of the elements shaping the financial situation is a local tax systems. Local taxes are one of the instruments that local governments can use to influence economic processes. Revenues from the agricultural tax ranged from 0.01 to 0.45 (in 2018), from the real estate tax – 0.09 to 0.79 (in 2018). The lowest revenues were obtained from the motor vehicle tax (0.01 to 0.1 in 2018) and forest tax (0.01 to 0.18 in 2018).

Key words: local tax, financial situation, municipality, synthetic measure

Introduction

The subject of territorial self-government is public administration performed in a specific area and the legal scope of the task. It implements them on its own behalf and on its own responsibility. Factors differentiating the manner of performing individual tasks are the financial capabilities of the municipality and the actual needs of residents and business entities operating on its territory. Article 7 of the Act indicates that communal self-government is one of the municipality's own tasks to meet the collective needs of the community. These tasks can be divided into certain categories, namely in the field of: technical infrastructure of the municipality; social infrastructure; public order and security; spatial and ecological order¹⁶⁸. A separate group consists of tasks related to the promotion of the municipality, supporting local government ideas, and cooperation with the local community.

A municipality is a socio-economic system in which, in addition to the area and inhabitants, municipality authorities (legislative and executive) and organizational units function¹⁶⁹. It is responsible for all local matters (creating conditions for an optimal living environment and for residents to live)¹⁷⁰. This is the basic task of local government authorities, among which it is about creating utility values of the

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

¹⁶⁹ M. Jastrzębska (1999), *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, UG, Gdańsk 1999, p. 7.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

area, such as living, working conditions, and service conditions for residents¹⁷¹. Finance allows for a comprehensive assessment of the activities of municipalities and their development opportunities or the implementation of public tasks, and they determine the conditions for economic local development¹⁷². According to the law units of local self-government are guaranteed participation in public revenues in accordance with their respective tasks. The legal basis for entitlement to use funds is also included in the European Charter of Local Self-Government. In accordance with Article 9 act 1, local communities have the right to have their own and sufficient financial resources that they can freely use in order to perform the tasks assigned to them¹⁷³. In art. 3 of the Act of the revenue of local government units, the sources of the municipality's revenues include: 1) own revenues , 2) non-earmarked grants (general subsidy), 3) earmarked grants. Revenues transferred to local government units through the state budget, which are external in nature, are clearly part of the development policy instruments, despite their undoubtedly limiting nature in terms of the financial independence of these units.

The aims of the study were to evaluate the amount and spatial differentiation of revenues to the municipality's budget from local taxes in rural municipalities of Eastern Poland. The empirical data was collected in spatial terms for 484 rural municipalities of Eastern Poland . In the case of municipalities, the choice of variables was largely determined by the availability of secondary data collected in a municipal system at the Local Data Bank of the Central Statistical Office (BDL GUS) for the years 2009-2018. The work also uses the synthetic measure method. Its value makes it easier to compare objects in multidimensional spaces, but also allows them to be organized in terms of the phenomenon under study. Correlation analysis was used to determine the relationships between the variables. Scatter charts and maps of spatial differentiation of the studied phenomenon are presented.

1 Literature review

A municipality is a specific organization to manage, operating in rapidly changing and often unpredictable conditions related to its surroundings. The municipality authorities stimulate local development by creating favorable conditions for the development of economic entities existing in their area and for the location of new ones¹⁷⁴. Effective performance of the delegated tasks also requires the provision of funds for their implementation. These can be funds in the form of: own revenues, non-earmarked grants (general subsidy), earmarked grants. They are determined both by the increasing scope of funds redistributed and allocated by local authorities and their importance for the daily life of citizens.

Endogenous potential, resulting from a combination of local conditions, determines its possibilities and development directions. It is the sum of, among others geographic, demographic, economic, social, financial, etc. conditions¹⁷⁵. The analyzes carried out by P. Churski¹⁷⁶ and his co-authors

¹⁷¹ M. Majchrzak, A. Zalewski (ed.) (2012), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa, p. 46.

¹⁷² J. Zawora, P. Zawora (2014), *Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, *Przedsiębiorstwo i Region*, nr 6, p. 59-70.

¹⁷³ A. Hanusz (ed.) (2015), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego-369360104> (03.09.2020)

¹⁷⁴ M. Ziółkowski (2015), *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXVII, zeszyt 1, s. 145–163.

¹⁷⁵ D. Milczarek (2005), *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, *Studia Europejskie*, nr 1, pp. 9-18.

¹⁷⁶ P. Churski, A. Borowczak, M. Dolata, J. Dominik, J. Hauke, R. Perdał, B. Konecka-Szydłowska (2013), *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań.

and M. Stanny¹⁷⁷ or P. Dziekański¹⁷⁸ show that an important endogenous element influencing development opportunities is financial situation (its variables shown in the table 1). In the study, the authors point out the issue of local government revenues and investment expenditures, emphasizing their importance from the point of view of the potential financing of development-oriented tasks of local governments.

The analysis of financial resources makes it possible to assess the structure of the budget itself, indirectly it also provides information on the condition of the local economy. Finance allows for a comprehensive assessment of the operation of a local government unit and its development possibilities¹⁷⁹. There is feedback between socioeconomic and financial variables. The financial situation of municipality is a multidimensional phenomenon.

The financial situation is a relative assessment of the municipality's finances, i.e. the possibilities to ensure financial security. This security includes the ability to perform tasks and reliability in terms of the ability to pay off both present and future liabilities¹⁸⁰. The financial situation refers to the general economic development of the municipality and the individual's abilities, including to accumulate sufficient financial resources, to provide public services and to manage debt. It is the municipality's ability to meet its own administrative and investment needs, which means maintaining and developing its own assets in line with the current and future public service needs¹⁸¹. The financial situation cannot be described with one indicator based, for example, on the financial statements or the budget¹⁸². X. Wang, L. Dennis and Y. Sen believe that the socio-economic environment is only one of the factors that should be taken into account when analyzing the financial situation¹⁸³. M.P. Rodríguez-Bolívar and co-authors identified the main factors shaping the financial situation as, among others, the state and changes in the size of the population, the conditions of the local labor market, an increase in local government spending, public finance management, the needs of the local community, the size of the supply and distribution directions of local public goods and services, labor costs, society's affluence, the manner of conducting financial policy¹⁸⁴. Conditions of the financial situation may be shaped by the area (e.g. location and size of local government units, available resources and natural values, investment attractiveness) and may also be independent of it (e.g. economic fluctuations in the country and in the world, the state of public finances, the scope of revenue control)¹⁸⁵.

¹⁷⁷ M. Stanny, W. Strzelczyk (2015), *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVII, zeszyt 4, pp. 301-307.

¹⁷⁸ P. Dziekański (2018), *Zróżnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4), pp. 236-245.

¹⁷⁹ L. Dennis (2004), *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida, p. 43-45; A. Standar (2017), *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, Wieś i Rolnictwo, 2 (175), pp. 69-92.

¹⁸⁰ M. Stanny, W. Strzelczyk, (2018), *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

¹⁸¹ R. Hendrick (2004), *Assessing and measuring the fiscal health of local government: Focus on Chicago suburban municipalities*, Urban Affairs Review, vol. 40, nr 1, 2004, pp. 78-114.

¹⁸² R. Cabaleiro-Casal, E.J. Buch-Gómez, A. Vaamonde Liste (2013), *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, American Review of Public Administration, 43(6).

¹⁸³ X. Wang, L. Dennis, Y. Sen (2007), *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*, Public Budgeting & Finance, pp. 1-22. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.

¹⁸⁴ M.P. Rodríguez-Bolívar, A. Navarro-Galera, L. Alcaide-Muñoz, M.D. López-Subirés (2016), *Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study*, Local Government Studies, vol. 42(1), pp. 29-51.

¹⁸⁵ P. Dziekański, P. Prus (2020), *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009-2018*, Sustainability, 12, 6446.

Tax revenues are one of the basic sources of municipalities' own revenue¹⁸⁶. The amount of tax revenues from local taxes is largely determined by the legislator, because of the maximum level of rates in local taxes setting on the central level. On the other hand, the municipalities has limited tax powers in this respect¹⁸⁷. The amount of revenue from municipal taxes to the municipality's budget depends on the nature and location of a given municipality, and more precisely on whether it is a rural or urban municipalities. In order to create appropriate conditions for taxpayers, the municipal authorities, thanks to their tax authority, may adopt tax rates. These decisions affect the wealth of the municipality's budget and the level of local competitiveness¹⁸⁸. The role of local taxes in the financial system of the municipality self-government is largely determined by the share of tax revenues in budget revenues. In accordance with Article 4 section 1 point 1 of the Act of the revenue of local government units, they include: real estate; agricultural; forest tax; motor vehicle tax; personal income tax paid in the form of a tax card; inheritance and donation tax on civil law transactions¹⁸⁹.

The importance and efficiency of individual sources of own revenue, including the researched local taxes, shows a significant differentiation depending on the nature of the municipality, geographical conditions, land development and others. Revenue from agricultural tax, of significant importance in a rural, typically agricultural municipalities, will play a marginal role or will not occur at all in highly urbanized urban municipalities. In terms of real estate tax, the situation of a municipality with large production plants and warehouse complexes will be more favorable than that of a municipality with a small number of economic entities.

2 Material and research method

It is extremely difficult to cover all categories that include financial situation. This phenomenon is of a complex nature, therefore it is necessary to use different indicators characterizing it in individual regions¹⁹⁰. A method that allows a statistical, multidimensional description of a complex phenomenon, which is the financial situation, is to determine a synthetic measure. In the process of creating a synthetic feature, the following stages can be distinguished¹⁹¹:

- I. Selection of variables describing the studied phenomenon. Diagnostic variables should meet the substantive and formal criterion, i.e. universality, availability, quality, comparability and economy¹⁹². Variables should additionally be measurable in terms of the possibility of numerically expressing their level. The set of variables selected for analysis is presented in Table 1.

¹⁸⁶ B. Guziejewska (2016), *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 50, issue 1, p. 275

¹⁸⁷ R. Dziemianowicz, A. Wyszowski (2012), *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*, Annales UMCS Sectio H, nr 3, p. 166.

¹⁸⁸ M. Mazurek-Chwiejczak (2012), *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 46, nr 3, P. 155-164.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2014, poz. 849.

¹⁹⁰ A. Malina (2020), *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w latach 2005–2017*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 61 (1), DOI: 10.15584/nsawg.2020.1.10.

¹⁹¹ P. Dziekański, P. Prus (2020), *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009–2018*, Sustainability, 12, 6446.

¹⁹² A. Zeliaś (2000), *Metody statystyczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Table 1. List of variables describing the financial situation and local taxes of municipalities.

| Financial situation | Local taxes |
|---|---|
| Operating surplus / total revenues (budget solvency ratio) | Agricultural tax / own revenue |
| Own revenue / total revenue (financial independence indicator) | Forest tax / own revenue |
| Revenue from local taxes / population (fiscal wealth indicator) | Real estate tax / own revenue |
| Local tax revenue / current revenue (tax autonomy indicator) | Vehicle tax / own revenue |
| Investment expenditure / total expenditure (investment attractiveness index) | Tax on civil law transactions / own revenue |
| Horizontal and vertical equalization funds / total revenue (indicator of financial interference by the state) | Business tax for natural persons paid in the form of a tax card / own revenue |
| Expenditures on education and upbringing / number of inhabitants | |
| Expenditures on housing / population | |
| Health care expenditure / population | |
| Expenditure on municipal economy and environmental protection / population | |
| Public safety and fire protection expenditure / population | |
| Public administration expenditure / number of inhabitants | |
| Expenditure on agriculture and hunting / population | |
| Interest / own revenue (debt service ratio) | |

Source: own development based on the data from the Local Data Bank of Statistics Poland and Central Statistical Office for the years 2009-2018

From the set of variables were removed those characterized by low variability (according to the coefficient of variation, the threshold value was set at 0.10)¹⁹³ and high correlation of variables (according to the inverse correlation matrix method)¹⁹⁴.

II. Determining the direction of variable preferences in relation to the general criterion under consideration (indication of stimulants, destimulants¹⁹⁵). The correctness of determining the nature of the variables can be verified by determining the direction of correlation of individual variables with the decision variable¹⁹⁶.

III. The variables were standardized (according to zero unitarization). Diagnostic variables usually have different names and different ranges of variability, which makes it impossible to compare them directly, let alone add them¹⁹⁷. The research was carried out dynamically, determining the values of min {xij} and max {xij} for the entire period, ie the years 2009-2019.

¹⁹³ A. Młodak (2006), *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.

¹⁹⁴ A. Malina (2004), *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, p. 96-97.

¹⁹⁵ F. Wysocki (2010), *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań; A. Łuczak, F. Wysocki (2005), *Wykorzystanie metod taksonometrycznych i analitycznego procesu hierarchicznego do programowania rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.

¹⁹⁶ W. Pluta (1986), *Wielowymiarowa analiza porównawcza w badaniach ekonometrycznych*, PWN, Warszawa.

¹⁹⁷ A. Malina (2004), *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków; M. Walesiak (2005), *Problemy selekcji i ważenia zmiennych w zagadnieniu klasyfikacji*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Taksonomia 12, p. 106-118.

IV. Determination of a synthetic measure according to the *Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution* (TOPSIS) method for individual objects. The synthetic measure (TOPSIS) was determined for municipalities based on the formula:

$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^- + d_i^+}, \text{ where } 0 \leq q_i \leq 1, i = 1, 2, \dots, n;$$

where: $q_i \in [0; 1]$; d_i^- means the distance of the object from anti-pattern (from 0), d_i^+ means the distance of the object from the pattern (from 1). A higher value of measure indicates a better situation of the individual in the studied area¹⁹⁸. The TOPSIS method enables the assessment to be carried out using an unlimited number of criteria, the readability of the results obtained is high, and the results can be presented in numerical form.

V. In the last stage, the study area was divided into 4 quartile groups. The first, second and third quartiles were used as threshold values. The size of the synthetic measure in the first group means a better unit, in the last one the weakest. The value of the correlation coefficient is a measure of the correlation between the variables. A scatter plot with an adjustment line for synthetic measures was also presented, and a linear regression analysis was performed.

3 The impact of local taxes on the financial situation of rural municipalities in Eastern Poland

Eastern Poland covers five voivodships: Lubelskie, Podlaskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie. This macroregion is a compact area with the lowest level of economic development in Poland and one of the weakest in the European Union. The nature of the problems adversely affecting the socio-economic situation and development prospects largely has a structural dimension, which is a consequence of historical conditions. From the point of view of the macroregion's development potential, an unfavorable condition is the low efficiency of the economy's structure and the labor market, the constant outflow of its inhabitants to other regions or a low level of innovation¹⁹⁹.

The figure 1 shows the classification of rural municipalities in eastern Poland in terms of their financial situation (white color represents urban and urban-rural communes not included in the study, black color of the unit is the best, the lighter color is the weaker unit). Classification of municipalities was based on quartiles, which constituted threshold values for subsequent groups. The rural municipalities of eastern Poland are characterized by significant disproportions in terms of financial situation. The analyzed units, distinguished by a higher level of financial situation, have a higher growth index. The synthetic measure q_i (built on the partial variables included in Table 1) of the financial situation ranged from 0.14 to 0.51 in 2018 and from 0.09 to 0.39 in 2009. An increase in the range measure (from 0.30 to 0.37) indicates an increase diversification of units in the aspect of financial situation.

¹⁹⁸ C.L. Hwang, K. Yoon (1981), *Multiple attribute decision making. Methods and applications*, Springer, Berlin, For: A. Bieniasz, Z. Gołaś, A. Łuczak (2013), *Zróżnicowanie kondycji finansowej gospodarstw rolnych wyspecjalizowanych w chowie owiec i kóz w krajach Unii Europejskiej*, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 100, z. 1; M. Velasquez, P. T. Hester (2013), *An Analysis of Multi-Criteria Decision Making Methods*, International Journal of Operations Research, 2 (10), p. 56–66.

¹⁹⁹ P. Dziekański, P. Prus (2020), *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009–2018*, Sustainability, 12, 6446.

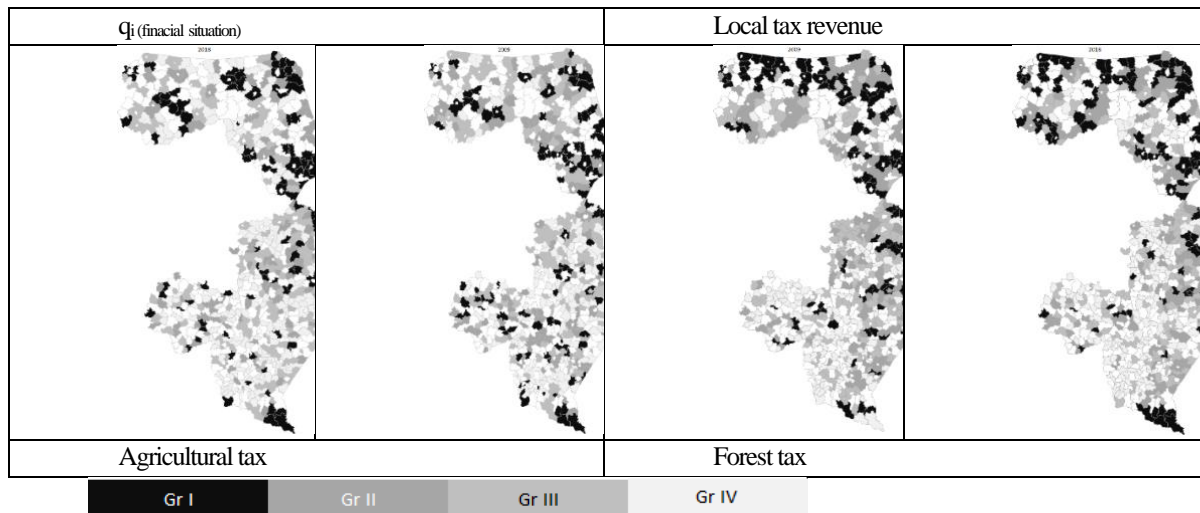


Figure 1. Quartile groups measure of the synthetic financial situation of rural municipalities in eastern Poland in 2009 and 2018.

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office of Poland (BDL)

The analysis of the dispersion of the synthetic measure of the financial situation of rural municipalities in eastern Poland in 2009 and 2018 indicates a decrease in differentiation. The most numerous range in 2018 in the case of financial situations was 0.15-0.20 (68%), revenue from local taxes 0.2-0.3 (36% and 0.3-0.4 35%), agricultural tax 0.0-0.1 (62%), forest tax 0.0-0.02 (55%), property tax 0.1-0.02 (46%) and vehicle tax 0.0-0.01 (44%). There was a dominant in the indicated ranges. The statistical characteristics of the measure of the synthetic financial situation as well as the revenue from local taxes of rural municipalities in eastern Poland in 2018 compared to 2009 do not show the stability of the phenomenon in the analyzed area. The range, standard deviation and coefficient of variation indicate both an increase and a decrease in the differentiation in the studied area. Moreover, it should be noted that almost all variables are characterized by a positive asymmetry, which in the case of a stimulant is not a favorable situation. This means that a greater number of municipalities have values of these variables lower than their average, indicating the weakness of the analyzed region in the indicated area (table 2).

Table 2. Statistical characteristics of the measure of the synthetic financial situation of rural municipalities of eastern Poland in 2009 and 2018

| | qi financial situation | | Local tax revenue / own revenue | | Agricultural tax / own revenue | | Forest tax / own revenue | | Real estate tax / own revenue | | Vehicle tax / own revenue | |
|-------------------------------------|------------------------|-------|---------------------------------|------|--------------------------------|-------|--------------------------|-------|-------------------------------|-------|---------------------------|------|
| | 2009 | 2018 | 2009 | 2018 | 2009 | 2018 | 2009 | 2018 | 2009 | 2018 | 2009 | 2018 |
| Min | 0,09 | 0,14 | 0,08 | 0,09 | 0,00 | 00,00 | 0,00 | 00,00 | 0,03 | -0,09 | 0,00 | 0,00 |
| Max | 0,39 | 0,51 | 0,84 | 0,82 | 0,61 | 0,45 | 0,24 | 0,18 | 0,80 | 0,79 | 0,15 | 0,10 |
| Range | 0,30 | 0,37 | 0,76 | 0,73 | 0,61 | 0,45 | 0,24 | 0,18 | 0,77 | 0,88 | 0,15 | 0,10 |
| Average | 0,17 | 0,19 | 0,43 | 0,34 | 0,15 | 0,10 | 0,03 | 0,02 | 0,23 | 0,20 | 0,02 | 0,01 |
| Median | 0,16 | 0,19 | 0,43 | 0,33 | 0,12 | 0,08 | 0,02 | 0,01 | 0,21 | 0,18 | 0,01 | 0,01 |
| standard deviation | 0,04 | 0,04 | 0,12 | 0,10 | 0,10 | 0,08 | 0,03 | 0,03 | 0,10 | 0,10 | 0,02 | 0,01 |
| quartile deviation | 0,02 | 0,02 | 0,09 | 0,07 | 0,06 | 0,05 | 0,01 | 0,01 | 0,07 | 0,06 | 0,01 | 0,01 |
| coefficient of variation | 0,21 | 0,20 | 0,28 | 0,30 | 0,69 | 0,76 | 1,14 | 1,17 | 0,44 | 0,47 | 0,91 | 0,87 |
| positional coefficient of variation | 0,12 | 0,10 | 0,21 | 0,20 | 0,50 | 0,56 | 0,50 | 1,00 | 0,31 | 0,33 | 0,50 | 0,50 |
| quartile range | 0,04 | 0,04 | 0,18 | 0,13 | 0,12 | 0,09 | 0,02 | 0,02 | 0,13 | 0,12 | 0,01 | 0,01 |
| skewness (asymmetry) | 1,85 | 2,64 | 0,08 | 0,75 | 1,11 | 1,42 | 2,90 | 2,83 | 1,10 | 1,44 | 2,68 | 2,30 |
| kurtosis (measure of concentration) | 6,08 | 12,56 | -0,15 | 0,95 | 1,15 | 2,29 | 12,35 | 10,65 | 2,19 | 4,28 | 12,87 | 9,94 |

Source: own development based on the data from the Local Data Bank of Statistics Poland and Central Statistical Office

Synthetic measure of the financial situation of rural municipalities was correlated with their own revenues, share in taxes constituting the state budget revenues, revenues from local taxes and transfer revenues as well as expenditure on public administration. The coefficients inform about the possibility of generating revenue from own sources. This can be an indicator of sustainable development and allows for more flexible spending, including for investment purposes. The high correlation value with the share in taxes and transfer revenues constituting the state budget revenues may indicate that the municipalities depend on the revenues from the state budget. The financial situation is also correlated with entities entered in the REGON register, natural persons running a business and working in municipality.

Conclusion

Local self-government can carry out tasks when it is equipped with appropriate financial resources. Their level and structure determine the activity of municipalities. Finance is the basis for the implementation of public tasks and determines the conditions for economic local development. Municipalities should have the ability to settle liabilities, generate revenue and spend their financial resources effectively.

The financial situation is the ability to finance public services in the given socio-economic conditions and the ability of municipal authorities to generate sufficient financial resources necessary to meet obligations. Factors influencing the financial situation of the municipalities include mentioned own revenue categories.. It allows to determine not only the efficiency of units' functioning, i.e. the ability to meet their obligations, but also the possibility of raising the quality standard of services they provide to local communities.

One of the elements shaping the financial situation is a local tax system. Local taxes are one of the instruments that local governments can use to influence economic processes. They represent a significant burden for companies operating on the market. Divergences in its application by local authorities may affect their competitiveness. The tax policy of the municipality should aim at achieving the best compromise in the given conditions between the amount of revenue obtained from local taxes and fees and the effectiveness of the stimulating function of taxes. The possibility of influencing the social and economic relations in the municipality by tax policy is limited.

As a result of the research financial situation in relation to revenue from local taxes, it was found that the group of rural municipalities with the best financial situation (group I) accounted for 25.82% of all surveyed units. The share of local taxes in the I group was as follows: real estate 0.26, agricultural 0.08, forest 0.03, vehicle tax 0.01. In group (IV), 19.42% were the weakest units. The amount of local taxes in group IV was respectively: real estate 0.16, agricultural 0.12, forest and vehicle tax 0.02. Diversity in the analyzed aspect seems to be internally shaped by urban centers, which can significantly overestimate statistics. Rural municipalities with the best financial condition were characterized by a higher share of own revenues in total revenues, a higher level of revenue from local taxes (0,37 in the group I; 0,31 in the group IV) and obtained from the share in the tax on natural and legal persons. The main reason for the low impact of financial conditions on the development of rural municipalities is their strong dependence on horizontal and vertical equalization funds (subsidies, donations) transferred from the state budget and the amount of current expenditure. These values stiffen the financial economy of municipality, making it relatively insensitive to the influence of other factors. It is also influenced by geographical location, implemented function (i.e. agricultural, industrial, tourist), local economic potential. Undertaken actions

in this respect should focus on achieving social, economic and spatial cohesion. The differentiation of municipalities due to the importance of revenue from local taxes results primarily from the wealth of municipalities (measured, among others, by the amount of own revenue), the tax base they have, legal solutions adopted, and the tax policy of municipalities.

Agricultural tax revenue ranged from 0.01 to 0.45 (in 2018) and from 0.01 to 0.61 (in 2009), from the real estate tax -0.09 to 0.79 (in 2018) and from 0.03 to 0.8 (in 2009). The lowest revenues were obtained from the vehicle tax (0.01 to 0.1 in 2018, 0.01 to 0.15 in 2009) and forest tax (0.01 to 0.18 in 2018, 0.01 to 0.24 in 2009).

The importance of economic and social factors for the fiscal situation of the examined rural municipalities is much smaller. The main problem is the level of transfers from the state budget and the scarcity of endogenous factors, which is a barrier to independent initiation of development. Labor and endogenous capital resources in this region are shrinking due to *wash-out effects*. It denotes unfavorable changes (migration of endogenic capitals) in less developed regions and increasing their distance in relation to the growth poles. It is important that this process does not damage the absorption capacity necessary for the implementation of sustained development processes.

References

- CABALEIRO-CASAL, R., BUCH-GÓMEZ, E.J., VAAMONDE LISTE, A. 2013. *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, American Review of Public Administration, 43(6).
- CHURSKI, P., BOROWCZAK, A., DOLATA, M., DOMINIK, J., HAUKE, J., PERDAŁ, R., KONECKA-SZYDŁOWSKA, B. 2013. *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań.
- DENNIS, L. 2004. *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida.
- DZIEKAŃSKI, P. 2018. *Zróżnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4).
- DZIEKAŃSKI, P., PRUS P. 2020. *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009–2018*, Sustainability, 12, 6446.
- DZIEMIANOWICZ, R., WYSZKOWSKI, A. 2012. *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*, Annales UMCS Sectio H, nr 3.
- GUZIEJEWSKA, B. 2016. *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 50, issue 1.
- HANUSZ, A. (ed.) 2015. *Źródła finansowania samorządu terytorialnego* [online]. [cit.03.09.2020] <<https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego-369360104>>
- HENDRICK, R. 2004, *Assessing and measuring the fiscal health of local government: Focus on Chicago suburban municipalities*, Urban Affairs Review, vol. 40, nr 1, 2004.
- JASTRZĘBSKA, M. 1999. *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, UG, Gdańsk.
- MAJCHRZAK, M., ZALEWSKI, A.(ed.) 2012. *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa.
- MALINA, A. 2020. *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w latach 2005–2017*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 61 (1), DOI: 10.15584/nsawg.2020.1.10.

- MAZUREK-CHWIEJCZAK, M. 2012. *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 46, nr 3.
- MILCZAREK, D. 2005. *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, Studia Europejskie, nr 1.
- RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M.P., NAVARRO-GALERA, A., ALCAIDE-MUÑOZ, L., LÓPEZ-SUBIRÉS, M.D. 2016. *Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study*, Local Government Studies, vol. 42(1).
- STANDAR, A. 2017. *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, Wieś i Rolnictwo, 2 (175).
- STANNY, M., STRZELCZYK, W. 2015. *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVII, zeszyt 4.
- STANNY, M., STRZELCZYK, W. 2018. *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- WANG, X. DENNIS, L. SEN, Y. 2007. *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*, Public Budgeting & Finance. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.
- ZAWORA, J., ZAWORA, P. 2014. *Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, Przedsiębiorstwo i Region, nr 6.
- ZELIAŚ, A. 2000. *Metody statystyczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- ZIÓŁKOWSKI, M. 2015. *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXVII, zeszyt 1.

MIESTNE DANE V MAĎARSKU

REGIONAL TAXES IN HUNGARY

Zsolt Horbulák

ABSTRAKT

Obsahom štúdie je analýza miestnych daní a ich význam pri hospodárení samospráv v Maďarsku. Po roku 1990 sa úloha samospráv významne posilnila, preto zákonodarca určil, ako môžu samosprávy zabezpečiť vlastné príjmy. Maďarské samosprávy pôvodne mali právo vyrubiť päť typov miestnych daní, pričom z jedného, z dane miestnych živnostníkov pochádza absolútna väčšina príjmov. Tento stav ale viac prehĺbi rozdiely, lebo preferuje väčšie, hospodársky silnejšie a vyspelejšie obce a mestá. Časom sa tieto zdroje ukázali ako nedostatočné, preto samosprávy sa postupne zadlžovali. Od r. 2015 samosprávy majú možnosť vyrubiť aj ďalšie tzv. obecné dane, ktoré naďalej nie sú schopné zabezpečiť dostatočný príjem. V r. 2009 finančná kríza vynútila konať vládu, ktorá sa rozhodla ich odľžiť. Situácia samospráv sa však opätovne zhoršuje. V súčasnosti významný problém predstavuje neprimeraný vplyv vlády na hospodárenie miest a obcí, nakoľko pri prerozdeľovaní dotácií značnú úlohu zohráva politická príslušnosť ich vedenia.

Kľúčové slová: Maďarsko, miestne dane, verejná správa

Úvod

Po roku 1989 sa v Maďarsku oživila snaha vytvoriť, resp. obnoviť taký systém verejnej správy, kde samosprávy získajú významnú rolu v riadení štátu, a budú schopné úspešne a efektívne reprezentovať vôľu ľudí žijúcich v jednotlivých regiónoch. Opätovné zavedenie princípu subsidiarity čiastočne uľahčil fakt, že niektoré úrovne samosprávy úplne nevymizli ani v časoch komunistickej diktatúry. V roku 1990 zákonom ustanovili pôsobnosť miestnych samospráv. Samosprávy dostali kompetencie a zároveň určili ich finančné zázemie. V roku 1990 prijali zákon č. 100 o miestnych daniach. Jeho cieľom bolo zabezpečenie samostatnosti obcí, čoho neodmysliteľnou súčasťou je aj schopnosť samofinancovania, vytvorenie miestnej daňovej politiky. Príslušný zákon vznikol v súlade Ústavou – Základný zákon Maďarska a zákonom o miestnej samospráve – zákon č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach.

Štúdia sa zaoberá s typmi daní, ktorých prijímateľmi si samosprávy v Maďarsku. Analýza sa opiera o štatistické údaje a taktiež čerpá z odbornej literatúry.

1 Prehľad verejnej správy v Maďarsku

Na začiatku 90. rokov dochádzalo k postupnej prestavbe systému samospráv v Maďarsku. V rámci decentralizácie sa znížila úloha žúp, naopak, rástol význam miestnych samospráv. (Tózsza 2017) Kompetencie samosprávnych orgánov, resp. ich autonómia, sú zahrnuté v zákone č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach v Maďarsku. Dozor

z pohľadu legálnosti nad samosprávami na základe zákona č. 5 z roku 2018 a vládneho nariadenia 94/2018 (V.22) vykonáva Minister riadiaci predsedníctvo vlády. (Temesi – Linder 2018)

Na najvyššej úrovni samospráv od roku 1990 sú mestá so župným právom. Patria medzi ne všetky sídelné mestá žúp, a niektoré ďalšie mestá, ktoré majú aspoň 50 tisíc obyvateľov. V súčasnosti taký status má 23 miest. Nižšou úrovňou verejnej správy sú okresy, ich počet je 174, a také postavenie má aj 23 obvodov hlavného mesta. V Maďarsku je v súčasnosti 3155 samostatných obcí, z ktorých 346 má štatút mesta. (Tózsza 2017)

Čo sa týka hierarchie sídiel, je možné ich rozdeliť do nasledujúcich úrovní (Vukovich 2014):

- hlavné mesto – 1
- sídlo prvého stupňa – 8
- sídlo druhého stupňa – 29
- sídlo tretieho stupňa – 308
- dedina – 1684
- malá osada – 1124

Členenie do jednotlivých stupňov sa uskutočnilo na základe 10 kritérií. Vyše polovica obyvateľstva Maďarska žije v sídlach nižšieho stupňa – tretí stupeň a nižšie.

2 Miestne dane a príjmy samospráv

Ako **I. Finta** (2019) uvádza, aby samospráva mohla byť reálna, je potrebné zabezpečiť priestor pre vlastné rozhodnutia; finančné zdroje na realizáciu miestnych úloh; zariadiť existenciu miestnych kapacít a určiť kompetenciu potrebnú na realizáciu úloh; regulovať diferencovaným spôsobom, ktorá prihliada na miestne osobitosti; spolupracovať na miestnej úrovni.

V Maďarsku zákon o miestnych daniach bol prijatý dňa 28. decembra 1990 pod poradovým číslom 100. Tento zákon je rozdelený do troch častí, siedmich hláv a 52 paragrafov. Najvýznamnejšími paragrafmi zákona je par. 4 – pôsobnosť platenia dane na území samosprávy:

- z nehnuteľností a majetkové práva viažuce sa k nehnuteľnostiam,
- zo zamestnávania pracovnej sily,
- z prechodného pobytu obyvateľov,
- z vykonávania ekonomickej aktivity, ktoré sú určené v tomto zákone.

Nasledujúci paragraf zákona uvádza, že samospráva má právo zaviesť majetkové dane, dane komunálneho charakteru a miestnu živnostnícku daň.

V druhej hlave zákona sú vymenované jednotlivé miestne dane. Dane majetkového charakteru sú daň zo stavieb a daň z pozemkov; dane komunálneho charakteru sú komunálna daň, ktorú platia fyzické a právnické osoby; daň cestovného ruchu; miestna živnostnícka daň, pričom do pôsobenia zdanenia nezapadá maloobchodná činnosť a predaj na trhovisku.

Zavedenie a vyrubenie miestnych daní sa uskutočňuje prostredníctvom nariadenia obce. Zavedenie týchto daní sa začalo od roku 1991, kedy pre nich rozhodol 308 samospráv. V nasledujúcom roku podobne konalo 1461 samospráv. V ďalších rokoch počet obcí uplatňujúci

takúto daň pozvoľne rástol. Významný zostup nastal v roku 1996, kedy miestne dane malo už 2297 obcí. Ďalší väčší nárast sa uskutočnil roku 2001, keď počet obcí dosiahol číslo 3027. Miestne dane pôvodne zaviedli veľké mestá, ale kvôli postupne zhoršujúcej sa ekonomickej situácii pridali aj menšie samosprávy. Dôvodom zmeny roku 1996 bolo to, že došlo k novelizácii príslušného zákona. Znížil sa počet oslobodení od dane a znížili sa i zľavy. (Darabos 2016)

Problematika miestnych daní je taktiež obsahom zákona č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach. V par. 106 v ods. 1 sú vymenované vlastné príjmy samospráv:

- miestne dane;
- príjmy pochádzajúce z vlastných činností, z podnikania a z príjmov využívania majetkov samospráv, zisku, dividend, a úroku;
- prijaté peňažné prostriedky;
- poplatky, pokuty a taxy, ktoré podľa zákona prislúchajú samosprávam;
- iné špeciálne príjmy samospráv a ich inštitúcií.

Za bezpečnosť hospodárenia samospráv zodpovedá poslanecký zbor, za regulárnosť starosta. Dôsledky deficitného hospodárenia miestnych samospráv nesú samosprávy.

Je nutné zdôrazniť, že príslušný zákon len dovoľí možnosť vyrubenia miestnych daní, ale nepredpisuje ich reálne vyrubenie. O vyrubení a nevyrubení dane rozhoduje zastupiteľský zbor obce. Ak zastupiteľstvo má záujem využiť túto možnosť, schváli nariadenie a môže voľne rozhodovať, ktorý typ dane zavedie. (Darabos 2016)

V roku 2015 vo sfére miestnych daní nastala významná zmena. Od 1. januára obce získali právo zaviesť obecné dane. Dôvodom tejto reformy bolo zastavenie ďalšieho zadlženia samospráv a vláda chcela poskytnúť obciam širšie právomoci. Nový zákon povoľuje obciam určiť predmet a výšku sadzby dane samostatne. Dôvodom transformácie bolo aj to, že postupne dochádzalo k prevzatíu niektorých úloh štátom, pričom na druhej štát stále menej finančných prostriedkov previedol na obce. Obce zaviedli nasledujúce typy daní:

- daň z ornej pôdy;
- daň na ochranu obce;
- daň z traktorov;
- daň z výškových budov;
- daň zo psa;
- daň z vodných dopravných prostriedkov;
- daň z nezamestnanosti;
- daň z koní;
- daň z novoskolaudovaných bytov;
- daň pre rozvoj mestskej infraštruktúry;

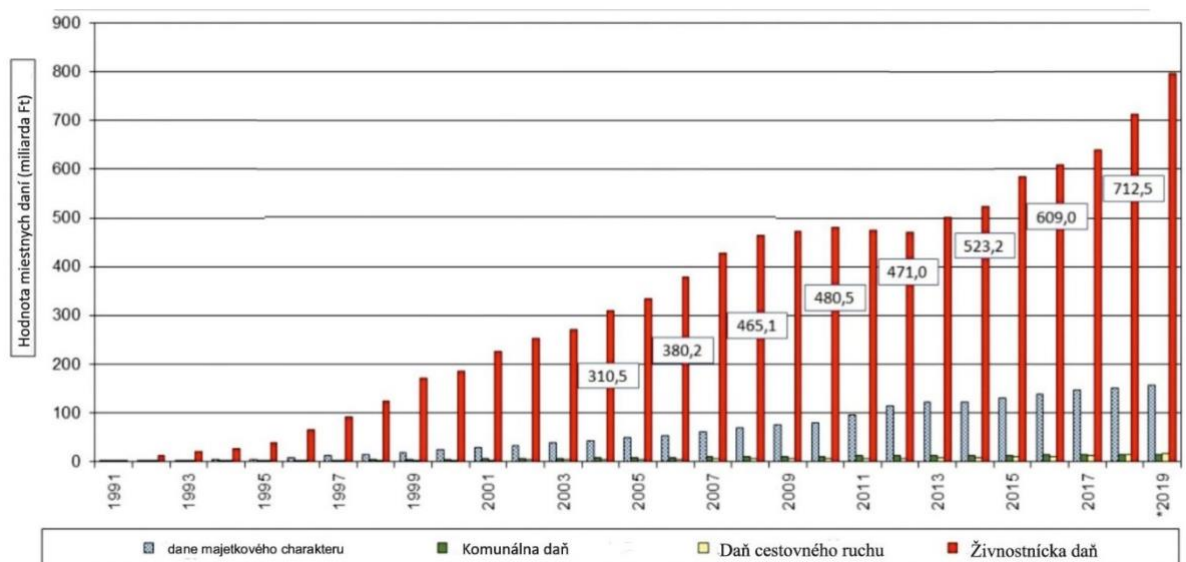
Prvotným cieľom zavedenia vymenovaných miestnych daní samosprávami bolo zabezpečenie dodatočných príjmov. Čoskoro sa ukázalo, že prostredníctvom týchto daní samosprávy môžu riešiť aj iné ciele, napríklad daň z nezamestnanosti sa dá využiť aj obmedzovanie príchodu niektorých osôb, môžu sa vzťahovať na veľmi úzky okruh občanov (daň z koní), resp. môžu zvýšiť daňové bremeno takých skupín obyvateľov, ktorí vykonávajú svoju činnosť beztak v ťažkých podmienkach (napr. daň z traktoru – poľnohospodári) alebo zdanenie môže byť prostriedkom cielenej miestnej politiky (na ochranu obce). (Pálfi 2018)

Podobne ako v prípade miestnych daní, príjem z obecných daní je príjem značne nerovnomerný, resp. niektoré druhy daní vyskytujú výrazne častejšie. Obce siahajú najmä po príjmoch pochádzajúcich z pozemkovej dane (82%) a iné dane – daň za výškové budovy, daň zo psa a dane z rôznych motorových vozidiel – predstavujú jednotlivo 6%. (Koponiczné – Gál 2015)

3 Analýza daňových príjmov samospráv v Maďarsku

Príjem z vyrubených miestnych daní na jednej strane závisí od typu dane a na druhej strane od hospodárskej sily obce. Najčastejšie vyrubenou daňou bola daň pre živnostníkov, v roku 2015 odvádzali v 2776 (88%) samosprávach; nasledujúcou daňou bola komunálna daň fyzických osôb – 2250 (72%) samospráv; daň zo stavieb roku platili v 892 (28%) samosprávach; turistickú daň obyvatelia platili v 784 (25%) obciach; daň z pozemku museli odvádzať v 503 (16%) obciach. (Darabos 2016)

Graf č. 1: Celková hodnota miestnych daní a typy daní v rokoch 1991 až 2019

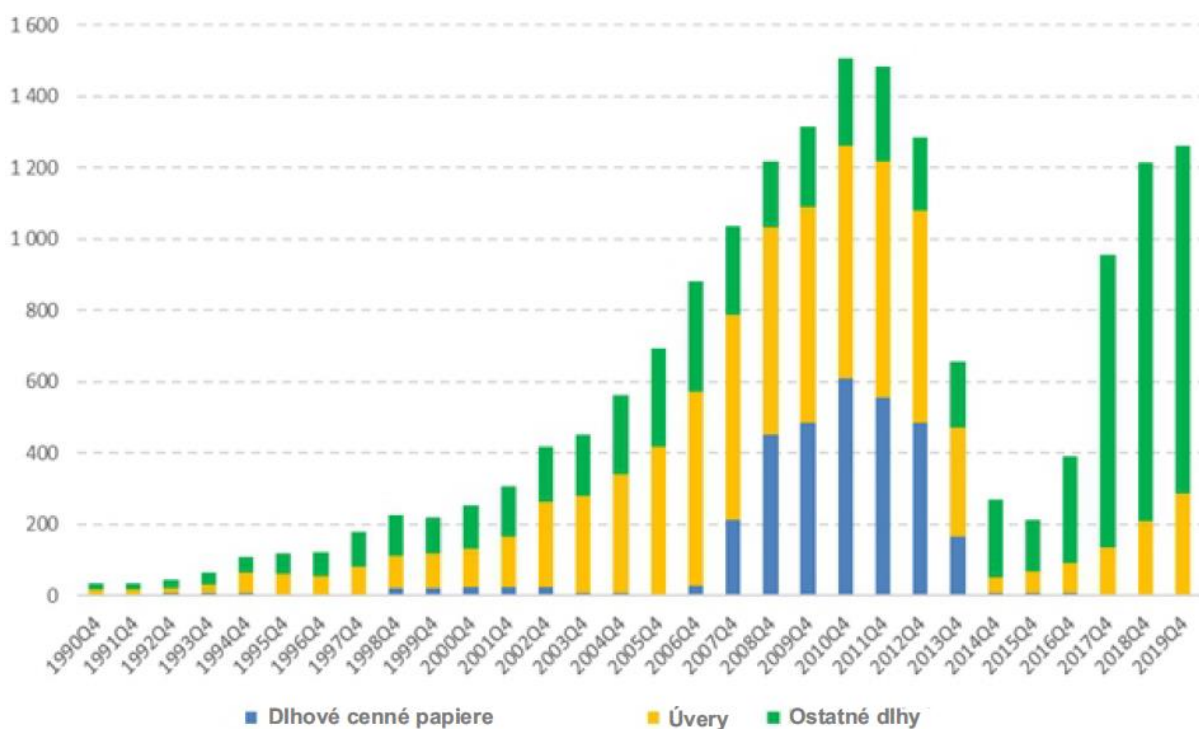


Zdroj: Maďarský štatistický úrad

Ako graf č. 1 ukazuje, príjem z jednotlivých typov daní je veľmi nerovnomerný. Najvýznamnejší finančný zdroj pochádza z dane z podnikania a jeho váha neustále rastie. Pomerne dôležité sú aj dane majetkového charakteru. Tento stav naznačuje, že vlastný príjem obcí závisí od počtu podnikateľských subjektov a od ich hospodárenia. Väčšie mestá, ktorých hospodárske vzťahy sú rozvinutejšie a nachádzajú sa vo vyspelejších regiónoch sú zároveň ekonomicky silnejšie.

Systém miestnych daní, ktorý bol vytvorený na začiatku 90. rokov, sa časom stal východiskom nerovnosti medzi samosprávami. Nesúlad medzi príjmami a povinnými úlohami obce riešili čerpaním úverov. Bežné výdavky financovali aj z účelových investičných zdrojov či privatizovali svoj majetok. Manažovanie vlastného majetku a financií neraz bolo netransparentné. Tento proces približuje graf č. 2.

Graf č. 2: Štruktúra zadĺženia samospráv v Maďarsku v mld. forintoch v rokoch 2004 až 2020



Zdroj: Maďarská národná banka

Tento jav síce nie je ojedinelý (Bethlendi – Lentner 2019), ale v Maďarsku narástol do obrovských rozmerov. Podľa názorov (Vigvári 2007; Csiszárík-Kocsir 2008; Bordás 2017) za týmto vývojom treba hľadať nízku efektivitu samospráv a nedostatočné finančné zabezpečenie. Ako to vidieť aj na grafe č. 2, v r. 2012 až 2014 došlo k oddlžovaniu samospráv. Tento akt ale nevyriešil ich systémové problémy, zadlženosť sa opätovne zvyšuje.

Najnovšie analýzy (Pitti 2020) už sledujú dopad krízy pôsobenej vírusu Covid-19 na verejné financie. Podľa rozboru rozpočtu na rok 2021 **Pitti** zistil, že sa zužujú rozhodovacie právomoci maďarských samospráv, zvýšia sa odvody a menia sa aj podmienky ústrednej pomoci. Namiesto normatívnych dotácií zavádzajú dotovania na základe osobitných rozhodnutí. Okrem iných v štátnom rozpočte je uvedené aj to, že daň z motorových vozidiel prislúcha centrálnemu rozpočtu a vláda týmto trendom počíta až do roku 2024.

Záver

Po roku 1990 v Maďarsku prevládal názor, že samosprávy musia mať pomerne široké právomoci vrátane širokých povinností. Vznikol osobitný zákon č. 100 z r. 1990, ktorého cieľom bolo zabezpečiť dostatočné zdroje pre samosprávy. Samosprávy dostali právomoc vyrubiť vlastné dane z viacerých titulov, avšak iba jeden z nich, miestna živnostnícka daň je schopná dlhodobo zabezpečiť významný prílev financií. Nedostatkom tejto dane je, že predstavujú zdroj príjmov len pre vybrané obce, ktoré sú beztak ekonomicky silné, resp. veľké.

V roku 2015 samosprávy získali možnosť vyrubiť ďalšie dane, ktorých základ môžu určiť sami. Vznikla široká plejáda špecifických miestnych daní. Časom sa ale ukázalo, že ani tieto príjmy nezabezpečia dostatočné zdroje pre samosprávy, resp. niektoré dane právneho alebo spoločenského hľadiska sú sporné.

V priebehu prvého desaťročia 21. storočia samosprávy sa nebezpečne zadlžovali a medzinárodná finančná kríza aj pre nich mal negatívny dopad. Konsolidácia dlhov prebehla v priebehu roka 2013. V posledných rokoch sa zadlžovanie ale opätovne rastie. Jedným činiteľom, ktorý tento trend vyvolá je to, že centrálna vláda poskytuje menej zdrojov pre samosprávy, pričom na druhej strane niektoré dane prisvojí. Sú aj také názory, že pri cieľených dotáciách zohráva významnú úlohu politická príslušnosť.

Zoznam bibliografických odkazov

BETHLENDI A. – LENTNER Cs. 2019. A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. In *Közgazdasági Szemle*, roč. 66., č. 9, s. 1013-1030, ISSN 0023-4346

BORDÁS P. 2017. Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. In *Közjogi Szemle*, roč. 10, č. 2, s. 56-64, ISSN 1789-6991.

CSISZÁRIK-KOCSIR Á. 2008. Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem, avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál. In *Comitatus Önkormányzati Szemle*, roč. 18, č. 11-12, s. 60-69, ISSN 1215-315X.

DARABOS É. 2016. A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában. In *Köztes-Európa*. ISSN 2064-437X, 2000, roč. 8, č. 1-2, s. 125-135.

FINTA I. 2019. *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Budapest : Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 108 s. ISBN 978-963-498-079-7.

KOPONICSNÉ GYÖRKE D. – Gál V. 2015. A települési adó bevezetésének első tanulságai Magyarországon. *LVII. Georgikon napok*, Keszthely, 1-2. októbra 2015.

PÁLFI E. 2018. A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. In *Új Magyar Közigazgatás*, roč. 11, č. 1, s. 16-23, ISSN 2060-4599.

PITTI Z. 2020. Csúf világ jön az önkormányzatokra, és ezt az emberek is megérik. stiahnuté 9. júna 2020, www.portfolio.hu

TEMESI I. – LINDER V. 2018. *Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás*. Budapest : Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 118 s. ISBN 978-615-5870-59-0.

TÓZSA I. 2017. *A közigazgatás földrajza*. Budapest, 180 s.

VIGVÁRI A. 2007. Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. In *Pénzügyi Szemle*, roč. 52, č. 3-4, s. 522-529, ISSN 0031-496X

VUKOVICH G. 2014. *Magyarország településhálózata 1. Agglomerációk, településegységek*. Budapest : KSH, 88 s. ISBN 978-963-235-460-6.

Zákon č. 100/1990 o miestnych daniach.

Zákon č. 189/2011 o miestnych samosprávach v Maďarsku.

MÍSTNÍ POPLATKY JAKO NÁSTROJ FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE

LOCAL FEES - INSTRUMENT OF FINANCING OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC

JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D.²⁰⁰

ABSTRAKT

Stať se zabývá z důvodu rozsahu místními poplatky v České republice pouze optikou zákona o místních poplatcích, jejich funkcí a možnostmi jejich zavedení. Příkladem je vybráno statutární město Plzeň, které je zároveň sídlem Západočeské univerzity v Plzni.

Klíčová slova: poplatek, místní poplatek, financování územní samosprávy.

Úvod

Poplatek je peněžním ekvivalentem za služby poskytované veřejným sektorem. Jako takový je účelový, dobrovolný, nepravidelný a nenávratný (Jánošíková-Mrkývka-Tomažič, 2009). Poplatky jsou tedy určitým protikladem daní v tom smyslu, že mají zprostředkovaný vztah k úhradě úkonu orgánu státní správy, byť z hlediska daňového práva patří pod daň *sensu largo* a legislativně jsou vymezeny v daňovém řádu (Zákon č. 280/2009 Sb.).

V případě poplatku vstupují subjekt a stát (obec) do transakce, kdy subjekt dostává nějakou konkrétní protihodnotu. V jistém slova smyslu je poplatkem jakákoliv platba za služby nebo zboží poskytované veřejným sektorem. Smyslem poplatků není naplnění veřejného rozpočtu, nýbrž nastolení reciprocity, byť i zcela abstraktně pojaté, mezi poplatkem a činností orgánů veřejné správy²⁰¹. Na území České republiky se vybírá několik druhů poplatků, jež tvoří poplatkovou soustavu. Soustava poplatků není vymezena v jednom zákoně. Poplatkové povinnosti fyzických a právnických osob jsou obsaženy v zákonech, které vymezují určitý druh poplatku a jeho náležitosti (zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích) a jednak jsou zařazeny a vymezeny v zákonech týkající se jiné problematiky, tzv. ostatní poplatky, se kterou úzce souvisejí (například zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech; zákon č. 254/2001 Sb. o vodách; zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; zákon č. 19/1993 Sb., trestní zákon; zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a telefonních poplatcích). Stať se zaměřuje na místní poplatky a jejich význam pro financování územní samosprávy pouze z hlediska zákona o místních poplatcích.

²⁰⁰ Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, Katedra finančního práva a národního hospodářství.

²⁰¹ Viz rozsudek NSS z 23. 1. 2008, č. j. 2 Afs 107/2007-168 (1545/2008 Sb, NSS).

1 Místní poplatky de lege lata

Místní poplatek je povinnou platbou, jež je odčerpávána určitým ekonomickým subjektem ve prospěch veřejného peněžního fondu. Je vybírán nepravidelně a za jeho zaplacení je poskytováno protiplnění ze strany obce. Místní poplatky mají fakultativní charakter. Poplatky lze ukládat jen na základě zákona, což vyplývá přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (Zákon č. 2/1993 Sb.). Obce tak mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, které jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje. Podle názoru Ústavního soudu²⁰² je materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak než zákonem výslovně stanoveným postupem. Obce nemohou vytvářet další pravidla²⁰³, pozměňovat stávající nebo ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění²⁰⁴.

Místní poplatky plní dvě funkce, a to regulační a fiskální funkci. Skrze regulační funkci se upravují určité jevy nebo činnosti v dané obci. Fiskální funkce pak zajišťuje příjem obecního rozpočtu.

Místní poplatky nejsou typickými daněmi, proto nejsou upraveny daňovým zákonem, nýbrž zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále ZMP). Tento zákon definuje jednotlivé druhy místních poplatků. Místní poplatky tvoří zhruba 1-2 % celkových nedaňových příjmů obce, proto představují nástroj rozpočtové politiky obce.

O výběru místních poplatků rozhodují samy obce v rámci své samostatné působnosti²⁰⁵ na základě zákonného zmocnění v čl. 104 odst. 3. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdější předpisů. Obec ve své obecně závazné vyhlášce stanoví sazbu poplatku, podmínky placení a případné osvobození. K přijetí obecně závazné vyhlášky dochází, pokud hlasuje alespoň nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Obecně závazná vyhláška nabývá platnosti vyhlášením, a to jejím vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, přičemž dnem vyhlášení je první den jejího vyvěšení na úřední desce. Účinnosti zpravidla obecně závazná vyhláška nabývá 15. dnem po dni vyhlášení. V případě naléhavého obecního zájmu obce je možné výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Právní předpisy obce mají vždy abstraktní charakter a vymezují pouze obecnou skutkovou podstatu a v žádném případě by neměly řešit nějaký konkrétní případ.

Zákon o místních poplatcích v ustanovení § 1 v současné době umožňuje obcím, aby obecně závaznou vyhláškou zavedly následující místní poplatky (Hrubá-Smržová-Mrkývka a kol., 2020)

1. Poplatek ze psů,

²⁰² Viz nález ÚS z 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06.

²⁰³ Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/93: „Pokud jde o stanovení místních poplatků, jejich sazbu, režim jejich vybírání, osvobození od nich apod. je obec povinna respektovat platné znění zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích. Obce jsou tímto zákonem zmocněny k vydávání obecně závazných vyhlášek upravujících místní poplatky, avšak pouze v případech v tomto zákoně taxativně vypočtených.“

²⁰⁴ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2001, sp. Zn. Pl. ÚS 20/01, ve kterém v rozsahu vyjádřeném ve výroku zrušil část obecně závazné vyhlášky obce P., která překračovala zákonný rámec zmocnění.

²⁰⁵ § 14 ZMP

2. Poplatek z pobytu,
3. Poplatek za užívání veřejného prostranství,
4. Poplatek ze vstupného,
5. Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
6. Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
7. Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

U poplatku ze psů jsou předmětem poplatku psi starší 3 měsíců²⁰⁶. Stáří psa se prokazuje při přihlášení se k poplatku s uvedením data narození psa. Sazba poplatku činí maximálně 1 500 Kč za kalendářní rok za jednoho psa. V případě držitele psa, který je zároveň poživitelem invalidního, starobního, vdovského nebo vdoveckého důchodu, činí tato maximální částka až 200 Kč za kalendářní rok a jednoho psa. U druhého a každého dalšího psa může obec horní hranici zvýšit až o 50 %. Pokud je držba psa kratší než jeden rok, platí se poplatek v poměrné výši odpovídající počtu i započatých kalendářních měsíců. Poplatníkem **poplatku ze psů** je držitel psa, který má na území příslušné obce trvalý pobyt, a dále od 1. 1. 2020 i osoba přihlášená nebo mající sídlo na území České republiky. Zákon o místních poplatcích výslovně stanoví, které osoby tento poplatek neplatí. Jde o osoby nevidomé, bezmocné, osoby s těžkým zdravotním postižením, které jsou držitelem průkazu ZTP/P, osoby provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoby provozující útulek zřízený obcí pro ztracené nebo opuštěné psy nebo osoby, které stanoví povinnost držení a používání psa zvláštní právní předpis (například zákon o myslivosti). Institut držby je definován v § 987 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Držitelem je ten, kdo má věc ve své skutečné moci a tudíž ji může ovládat a dále má vůli s věcí nakládat jako s vlastní. Pojem přihlášení fyzické osoby v obci vymezuje § 16c zákona o místních poplatcích, podle kterého se za ně považuje přihlášení k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel, nebo v případě cizinců – za splnění dalších podmínek.

Poplatek z pobytu nahradil dříve vybíraný poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za lázeňský a rekreační pobyt. Poplatníkem poplatku z pobytu je osoba, která v obci není přihlášená. Předmětem je úplatný pobyt, který trvá nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Předmětem tohoto poplatku není pobyt, při kterém je omezována osobní svoboda. Plátcem je poskytovatel, který je povinen vybrat poplatek a zároveň má povinnost vést v listinné nebo elektronické podobě evidenční knihu s údaji o ubytovaných osobách za každé zařízení či místo, kde je úplatný pobyt poskytován. Zákon o místních poplatcích stanoví výčet osob, které tento poplatek neplatí. Jde o osoby nevidomé, bezmocné a osoby s těžkým zdravotním postižením, které jsou držiteli průkazu ZTP/P a jejich průvodci a dále osoby mladší 18 let a starší 70 let nebo osoby, na které náleží přídavky na děti anebo vojáci v základní službě a osoby, které vykonávají civilní službu. Maximální sazba, kterou může obec uložit je 21 Kč, od roku 2021 pak 50 Kč. Základem daně je počet započatých dnů pobytu, kromě dne příjezdu. Poplatek za pobyt plní především fiskální funkci a vypočte se jako součin základu poplatku a sazby poplatku.

²⁰⁶ Pozn. Autora: v tomto období dochází k odstavení štěňat od fen a k jejich prodeji novým majitelům.

U poplatku za užívání veřejného prostranství je důležitá jeho regulační a fiskální funkce, kdy obec do jisté míry reguluje, jak dlouho a jakým způsobem bude veřejné prostranství využíváno (Řezníčková, 2016). Veřejné prostranství je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jako „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí. Poplatek hradí fyzické a právnické osoby užívající veřejné prostranství stanoveným způsobem vyjma osob se zdravotním postižením v případě, že užívají veřejné prostranství jako parkovací místo. Jde o provádění výkopových prací; umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí; umístění skládek; vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Sazba poplatku činí až 10 Kč za každý i započatý m² užívaného veřejného prostranství a každý započatý den. V případě užívání veřejného prostranství k umístění prodejních či reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí je možné, aby obec zvýšila tuto sazbu až na její desetinásobek. Zároveň obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční či roční paušální částkou.

Poplatek ze vstupného je typický pro svoji fiskální funkci. Regulační funkce je zde doplňková. Poplatek ze vstupného platí fyzické a právnické osoby, která pořádají kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akci. Tento výčet je taxativní. Výklad co spadá pod kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce poskytuje náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/93, ve kterém Ústavní soud judikoval, že vstupné z prohlídek kulturních památek, například hradů a zámků, není kulturní akcí ve smyslu zákona o místních poplatcích, protože zákon o místních poplatcích předpokládá zavedení tohoto poplatku u jednorázových akcí.²⁰⁷ Sazba činí až 20 % z úhrnné částky vybraného vstupného sníženého daň z přidané hodnoty, je-li v ceně vstupného obsažena, z čehož vyplývá, že obec může diferenciovat procentuální výši poplatku ze základu vstupného a zároveň může stanovit tento poplatek i paušální částkou po dohodě s poplatníkem (Pelc, 2013). Z akcí, jejichž celý výtěžek je odveden na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst má fiskální a zejména regulační funkci, skrze niž limituje pohyb motorových vozidel v konkrétních částech obce. Poplatek platí fyzická nebo právnická osoba, které bylo vydáno polovení k vjezdu do vybraných míst. Poplatek se nevztahuje na osoby, které mají v tomto místě trvalý pobyt nebo zde vlastní nemovitost a jejich manželé, děti a blízké osoby. Poplatek dále neplatí osoby využívající v daném místě nemovitost k podnikání nebo veřejně prospěšné činnosti nebo držitele průkazu ZTP/P a jejich průvodce. Poplatek je vybírán za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst, do kterých je jinak vjezd zakázán dopravní značkou. Poplatek se váže na vozidlo, nikoliv osobu (Pařízková, 2013). Sazba poplatku činí až 200 Kč za každý započatý den. Obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek také paušální částkou.

Poplatníkem poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy,

²⁰⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/93.

třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je fyzická osoba přihlášená v obci, dále pak fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu; má-li ke stavbě určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinnému domu vlastnické právo více osob, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně. V případě změny místa pobytu nebo změny vlastnictví v průběhu kalendářního roku se poplatek platí v poměrné výši. Tento poplatek má především regulační funkci, kdy jeho zavedení a výše má vést k motivaci třídění odpadu. Sazba poplatku má dvě části. První část tvoří částka až 250 Kč za osobu a kalendářní rok. Druhou část tvoří částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, a to až 750 Kč za osobu a kalendářní rok. Obec stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu v obecně závazné vyhlášce.

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace je charakteristický svým jednorázovým charakterem. Účelem je získání části nákladů, které obci vznikly při vybudování infrastruktury. Jde tedy o infrastrukturní poplatek, kterým se zvyšují hodnoty pozemků v daném teritoriu. Poplatek plní především svoji fiskální funkci. Sazba nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Výši sazby obec stanoví v obecně závazné vyhlášce za 1 m². Cena stavebního pozemku v obci se stanoví na základě prováděcí vyhlášky k zákonu o oceňování majetku.

Platná právní úprava podle § 11 ZMP stanoví, že nebudou-li poplatky zaplacený (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek platebním výměrem a může zvýšit včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část až na trojnásobek, přičemž se vyměřené poplatky zaokrouhlují na celé koruny nahoru.

2 Město Plzeň a jeho místní poplatky

Statutární město Plzeň leží na soutoku řek Radbuzy, Úhlavy, Úslavy a Mže, z nichž vzniká řeka Berounka. Dnešní Plzeň se rozkládá na ploše 13 767 ha²⁰⁸. Území se rozděluje do deseti městských obvodů²⁰⁹. Celkem v Plzni žije zhruba 171 000 obyvatel, je tak čtvrtým největším městem v České republice.

Město Plzeň v současné době vybírá v souladu se zákonem o místních poplatcích poplatek ze psů²¹⁰, poplatek za užívání veřejného prostranství²¹¹ a od 1. ledna 2020 poplatek z pobytu, který nahradil dříve vybíraný poplatek z ubytovací kapacity²¹².

²⁰⁸ Plzeň [online]. O městě Plzeň. [cit. 20.11.2020]. Dostupné na internetu: < <https://www.plzen.eu/o-meste/o-meste-plzen.aspx>>.

²⁰⁹ Vyhláška č. 8/2001 Statut města, ve kterém jsou ustanoveny městské obvody: Plzeň – 1, Plzeň 2 – Slovany, Plzeň 3, Plzeň 4, Plzeň 5 – Křimice, Plzeň 6 – Lítice, Plzeň 7 – Radčice, Plzeň 8 – Černice, Plzeň 9 – Malesice, Plzeň 10 – Lhota.

²¹⁰ Vyhláška statutárního města Plzně č. 22/2004, ve znění vyhlášek č.10/2007, č. 9/2010, č. 2/2012, č. 5/2018 a č. 5/2020.

²¹¹ Vyhláška statutárního města Plzně č. 4/2020.

²¹² Vyhláška statutárního města Plzně č. 10/2019.

Změny zákonů v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie vytvořily potřebný impuls k vydání nové vyhlášky č. 22/2004 o místním poplatku ze psů (dále Vyhláška) a související vyhlášky č. 24/2004 o některých povinnostech chovatelů zvířat, jež zrušily dřívější úpravu. Důvodem vydání nové vyhlášky o poplatku ze psů bylo zvýšení nákladů obce související s odchýtem psů a náklady spojené s péčí o vzhled obce a veřejnou zeleň v souvislosti s úklidem psích exkrementů (Jánošíková, 2005). Předmětem poplatku jsou dle čl. 1 Vyhlášky o místním poplatku ze psů psi starší 6 měsíců oproti zákonné úpravě, kde je předmětem pes starší 3 měsíců.²¹³ Od 1. ledna 2021 dochází ke změně, kdy předmětem budou psi starší 3 měsíců. Poplatníkem je držitel psa, fyzická nebo právnická osoba, která je přihlášená nebo má sídlo na území města. Z toho vyplývá, že držitelem psa může být i jiná osoba než jeho vlastník, tedy zejména osoba, která o psa pečuje stejně jako by jej vlastnila a navíc je prokazatelná skutečnost, že se pes u takové osoby nachází. Je třeba zdůraznit, že zaplacené poplatky, pokud se vztahují k činnostem, z nichž příjmy podléhají dani, jsou výdaji (náklady) na dosažení, zajištění a udržení dle § 24 odst. 2 písm. ch) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Roční sazba poplatku zohledňuje místo chovu psa v závislosti na bydlišti nebo sídle poplatníka a sociální postavení poplatníka. Výše roční sazby poplatku při dodržení zákonného limitu 1 500 Kč je stanovena podle čl. 4 Vyhlášky pevně a diferencovaně. Za jednoho psa v rodinném domě 500 Kč, za druhého a dalšího psa 1 500 Kč. Za psa v obytném domě nebo nebytovém prostoru 900 Kč, za druhého a dalšího psa pak 1 500 Kč. Snížená roční sazba se uplatňuje vzhledem k sociálnímu postavení poplatníka u poživatele invalidního, starobního, vdoveckého, sirotčího důchodu, který je jeho jediným zdrojem příjmů, na 200 Kč za jednoho psa, za druhého a dalšího psa 300 Kč. Poplatek se neplatí, podléhá osvobození, podle čl. 5 Vyhlášky ze psů u poplatníka, kterým je osoba nevidomá, bezmocná a osoba s těžkým zdravotním postižením, která je držitelem průkazu ZTP/P podle zvláštního právního předpisu²¹⁴, osoba provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoba provozující útulek pro ztracené a opuštěné psy nebo osoba, které stanoví povinnost držení a používání psa zvláštní právní předpis²¹⁵. Správcem poplatku je úřad městského obvodu příslušný dle místa přihlášení nebo sídla poplatníka. Poplatník je povinen nárok na osvobození prokázat u správce poplatku do 15 dnů ode dne vzniku poplatkové povinnosti. Naopak zánik osvobození podléhá ohlášení správci poplatku do 15 dnů ode dne zániku nároku. Příslušný městský obvod může na základě žádosti ke zmírnění nebo odstranění tvrdostí v jednotlivých případech snížit nebo prominout poplatek. Ohlašovací povinnost vzniká držiteli psa do 15 dnů ode dne vzniku poplatkové povinnosti a i osobě provozující útulek pro psy, která má povinnost ji splnit vždy do 10. dne kalendářního měsíce. Poplatek je splatný dle čl. 7 Vyhlášky bez vyměření na účet nebo do pokladny správce poplatku do 30. června každého roku nepřevyšuje-li částku 600 Kč nebo do 30. června a 31. prosince každého roku, ve dvou stejných splátkách, nedošlo-li k jeho jednorázovému uhrazení, převyšuje-li částku 600 Kč. Poplatková povinnost vzniká od prvního dne kalendářního měsíce, kdy nastala skutečnost, jejímž následkem je vznik povinnosti platit poplatek. Vznikla-li poplatková povinnost během roku, za jednotlivé měsíce do konce kalendářního roku se platí 1/12 roční sazby. Nastane-li skutečnost, která má za

²¹³ § 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴ Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

²¹⁵ Např. zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění.

následek zánik povinnosti platit poplatek, přestává se poplatek platit uplynutím kalendářního měsíce, ve kterém k této skutečnosti došlo a držitel psa ji ohlásil správci poplatku.

Zastupitelstvo města Plzně svým usnesením č. 376 ze dne 9. listopadu 2020 schválilo vydat obecně závaznou vyhlášku č. 4/2020, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. Tato úprava nahradila dřívější vyhlášku č. 2/2004 ve znění vyhlášek 7/2004, 10/2005, 16/2005, 9/2006, 8/2010, 4/2011, 1/2012, 8/2013, 6/2016, 12/2018 a 5/2019. Za veřejné prostranství se podle této vyhlášky považují všechna místa, která jsou určena k veřejnému užívání včetně přilehlé veřejně přístupné zeleně v zastavěném území až k hraně stavby či trvalému oplocení, zejména pak stezky pro chodce a cyklisty, samostatné cyklistické stezky, obytné a pěší zóny, parkoviště, točky MHD, tramvajová tělesa, nástupní ostrůvky, odpočívky, obratiště, pozemní komunikace (vozovky, chodníky, mosty, náměstí, podchody, nadchody, silniční zeleň apod.) a dále pak nábřeží, venkovní schodiště u objektů, průchody, loubí, pasáže, městské parky a sady, veřejná zeleň na sídlištích, tržiště a ostatní území uvedená v příloze č. 2 této vyhlášky. Poplatníkem je osoba, která užívá veřejné prostranství. Správu poplatku vykonávají úřady městských obvodů, a to v přenesené působnosti. Poplatek se vybírá poprvé za den, v němž užívání veřejného prostranství započalo nebo kdy veřejné prostranství bylo k tomuto účelu zabráno. Posledním dnem poplatkové povinnosti je den, ve kterém bylo ukončeno jeho užívání. Poplatník je povinen ohlásit správci poplatku zahájení užívání veřejného prostranství nejpozději v den vzniku poplatkové povinnosti. Sazby poplatku jsou v čl. 8 vyhlášky stanoveny pevně a diferenciovaně pro každý den užívání. Poplatek je splatný do 15 dnů ode dne, kdy bylo ukončeno užívání veřejného prostranství, a to na účet nebo do pokladny správce poplatku.

Statutární město Plzeň nově vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 10/2019 o místním poplatku z pobytu, kterou zavedlo tento místní poplatek na území obce. Nová úprava vlivem novely zákona o místních poplatcích nahradila a zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 11/2003 o místním poplatku z ubytovací kapacity ve znění vyhlášek č. 16/2004, č. 2/2010 a č. 2/2011. Nově správcem poplatku z pobytu je Magistrát města Plzně a nikoliv městské obvody. Předmětem poplatku je úplatný pobyt trvající nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Poplatníkem poplatku je osoba, která v obci není přihlášená a plátcem poplatku je poskytovatel úplatného pobytu. Plátce vybírá poplatek od poplatníka. Ohlašovací povinnost plátce vůči správci poplatku je do 15 dnů od zahájení nebo ukončení poskytování úplatného pobytu. Sazba poplatku podle čl. 7 Vyhlášky činí 21 Kč za každý započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu. Splatnost poplatku je nejpozději do posledního dne měsíce následujícího po skončení kalendářního čtvrtletí, v němž poplatková povinnost vznikla.

Místní poplatky v Plzni jsou vybírány v samostatné působnosti na základě vyhlášek města Plzně a jsou zejména příjmem městských obvodů. V rozpočtu městských obvodů na rok 2020 jsou zapracovány místní poplatky ve výši 15,6 mil. Kč.²¹⁶ Jedná se o poplatky ze psů, poplatky za užívání veřejných prostranství a poplatky z ubytovací kapacity. V případě poplatků

²¹⁶ Data jsou dostupná In Rozpočet města Plzně na rok 2020 a střednědobý výhled 2021-2023 [online]. Město Plzeň. [cit.20.11.2020]. Dostupné na internetu: <https://www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200605_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2020_Strednedoby_vyhled_2021_2023.pdf >

z ubytovací kapacity se jedná pouze o inkaso doplatku za rok 2019. Z důvodu novely zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, totiž došlo ke zrušení poplatku z ubytovací kapacity a zavedení nového místního poplatku z pobytu. V návaznosti na tuto legislativní změnu byla schválena nová vyhláška statutárního města Plzně o místním poplatku z pobytu. Správou nového poplatku jsou pověřeny celoměstské orgány. Příjmy z poplatku se tak stanou v souladu s částí 4 čl. 28a odst. 2 písm. e) Statutu města příjmem rozpočtu města. V rozpočtu Magistrátu města Plzně je tak nově zapracován příjem z místního poplatku ve výši 5,0 mil. Kč. Výpadek příjmů v rozpočtu městských obvodů je nahrazen kompenzací v rámci finančního vztahu rozpočtu města k rozpočtům městských obvodů (3,9 mil. Kč). Celkové příjmy na rok 2020 jsou stanoveny na 6 514 600 tis. Kč. Výběr místní poplatků k celkovému příjmu je 15,6 mil. Kč, což tvoří 1 % z celkového příjmu města.

Závěr

Financování územní samosprávy je vícezdrojové. Územní samospráva má ze zákona svěřenou pravomoc ovlivnit své daňové a nedaňové příjmy. Nedaňové příjmy, které byly meritem stati, v podobě místních poplatků podle zákona o místních poplatcích, mohou zvýšit příjem obce o jednotky až desítku procent. Místní poplatky jsou tak jedním z nástrojů jak ovlivnit příjmovou stránku obce. Záleží na rozpočtové politice obce, které místní poplatky a v jaké výši na svém území zavede. Statutární město Plzeň nevyužilo zákonné možnosti zavedení všech 7 druhů místních poplatků. Zavedlo pouze tři druhy místních poplatků, což představuje nárůst příjmů města o 1 %.

Seznam bibliografických odkazů

- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.; MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 494 s. ISBN 978-80-7380-796-2.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P.; MRKÝVKA, P.; TOMAŽIČ, I. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 525 s. ISBN 978-80-7380-155-7.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. Dopady přijetí nové vyhlášky o poplatku ze psů ve statutárním městě Plzeň v souvislosti se vstupem ČR do EU. Sborník konference „Finanční právo v souvislostech potřeb národního státu a harmonizace práva EU“ In *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, č. 14. Olomouc, 2005, s. 102-108. ISSN 1213-8770.
- Plzeň [online]. O městě Plzeň. [cit. 20.11.2020]. Dostupné na internetu: <<https://www.plzen.eu/o-meste/o-meste-plzen.aspx>>
- PAŘÍZKOVÁ, I. *Místní poplatky teorii a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6686-1.
- PELC, V. *Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-454-4.
- Rozpočet města Plzně na rok 2020 a střednědobý výhled 2021-2023 [online]. Město Plzeň. [cit.20.11.2020]. Dostupné na internetu: <https://www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200605_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2020_Strednedoby_vyhled_2021_2023.pdf>
- ŘEZNÍČKOVÁ, K. *Výlučné daňové příjmy obcí*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. ISBN 978-80-87382-80-6.

VPLYV DUÁLNEHO VZDELÁVANIA NA PERSONÁLNE PLÁNOVANIE PODNIKU

IMPACT OF DUAL EDUCATION ON BUSINESS PERSONNEL PLANNING

Mgr. Marcel Orenič, MBA

ABSTRAKT

Témou príspevku je duálne vzdelávanie a jeho vplyv na personálne plánovanie v organizácii / podniku ako aj vzťah medzi zamestnávateľom a školou (študentom). Cieľom príspevku bolo za účelom vytvorenia krátko prieskumu zaslať dotazník zamestnávateľom zapojeným do systému duálneho vzdelávania a zistiť tak ich záujem na participovaní tohto typu vzdelávania so študentami.

KLúčové slová: organizácia, zamestnanci, personálne plánovanie, benefity, duálne vzdelávanie

Úvod

Analýza a vytváranie pracovných miest, obsadzovanie voľných pracovných miest, plánovanie ľudských zdrojov, vzdelávanie a starostlivosť o zamestnancov, hodnotenie a odmeňovanie zamestnancov – to všetko patrí k personálnej činnosti podniku. Zároveň to má veľký vplyv na plnenie základnej a v dnešnej dobe čoraz viac neodmysliteľnej úlohy personalistiky, a tou je zabezpečiť pre organizáciu dostatok motivovaných a schopných ľudí, za pomoci ktorých môže podnik dosahovať naplánované strategické ciele. Veľakrát práve táto oblasť, oblasť personalistiky a personálneho plánovania, predstavuje pre podnik, ktorého stratégiou je v prvom rade trvalá konkurencieschopnosť, dlhodobá prosperita či expanzia, ten najdrahší, no zároveň aj ten najcennejší zdroj. Taktiež môžeme povedať, že zvyšovanie prínosu ľudských zdrojov za účelom efektívnosti jednotlivých podnikov, je stále viac a viac náročnejšou úlohou. Znalosť účinného a účelného uplatňovania personálnych činností, vytvorených personalistami či manažérmi v podniku, je predpokladom úspechu.

Jednou z viacerých možností podniku v súčasnej dobe, akou sa bude uberať v oblasti personalistiky či personálneho plánovania, je zapojiť firmu do projektu duálneho vzdelávania. Systém duálneho vzdelávania je spustený od roku 2015 a organizáciám, a teda zamestnávateľom, umožňuje prípravu žiaka na konkrétne povolanie, či pracovnú pozíciu presne podľa požiadaviek a potrieb firmy. Zvyšuje sa tým šanca na to, aby našiel každý absolvent uplatnenie, no zároveň aby každý zamestnávateľ mal vysokokvalifikovanú pracovnú silu. Táto práca približuje problematiku personálneho plánovania a opisuje duálne vzdelávanie, pričom práve voľba vstupu do duálneho vzdelávania môže byť výbornou stratégiou organizácie za účelom zlepšenia personálneho plánovania alebo expanzie firmy.

1 Personálne plánovanie

1.1 Význam personálneho plánovania

Vo vyspelých organizáciách má personálne plánovanie kľúčové postavenie. Personálne plánovanie môžeme označiť ako proces, kde sa zhromažďujú a využívajú informácie, ktoré tvoria základ pri rozhodovaní o vynakladaní zdrojov pri personálnych činnostiach. Personálne plánovanie dáva možnosť zakomponovať do širšieho rámca hodnotiaceho a plánovacieho procesu v organizácii rôzne činnosti v oblasti personálneho manažmentu.

Ako základnú úlohu personálneho plánovania možno označiť sústavné zlad'ovanie potrebného počtu a taktiež štruktúry zamestnancov s cieľmi a úlohami organizácie na určité obdobie. Tým, že sa predpovedajú budúce potreby a rezervy v personálnej oblasti, tak to umožňuje organizácii:

- zintenzívniť svoju úspešnosť na trhu práce,
- hospodárnejšie prijímať nových zamestnancov,
- zlepšovať využitie zamestnancov,
- podporiť nadväzujúce personálne činnosti,
- pomocou schopných a kvalifikovaných ľudí realizovať svoje ciele.

(Kachaňáková, 2011)

Tieto uvedené výhody sa môžu očakávať najmä vo veľkých organizáciách. Personálne plánovanie má však opodstatnenie aj v malých organizáciách, kde môže pomôcť efektívnejšie hospodáriť so zamestnancami a taktiež zohráva veľkú úlohu pri hodnotení prípadných možností svojho rozširovania. V užšom slova zmysle sa môže personálne plánovanie chápať ako plánovanie potreby zamestnancov, či pokrytie tejto potreby. V širšom slova zmysle sa môže personálne plánovanie chápať ako plánovanie celého systému personálneho rozvoja, čoho výsledkom je komplexný a vyvážený prístup k ľudským zdrojom. (Kachaňáková, 2011)

1.2 Plánovanie potreby zamestnancov

Plánovanie potreby zamestnancov predstavuje odhad organizácie na dopyt po práci, čo znamená koľko zamestnancov a taktiež aký druh zamestnancov bude z dlhodobého (3 – 5 rokov) i krátkodobého (do 1 roka) hľadiska potrebovať na zaistenie požadovanej práce a dosiahnutia očakávaných cieľov. Dopyt po práci pritom organizácia odvodzuje od dopytu po službách alebo výrobkoch, ktoré za pomoci zamestnancov ponúka, či realizuje.

Ročný rozpočet a dlhodobý plán organizácie, prevedený do aktivít individuálnych organizačných jednotiek, je hlavným aspektom plánovania potreby zamestnancov. Organizácia pri plánovaní pokrytia potrieb zamestnancov zvažuje ponuku práce, alebo predvída, akých zamestnancov a taktiež koľko zamestnancov bude mať pravdepodobne dlhodobu i krátkodobu k dispozícii za účelom uspokojenia plánovaných potrieb zamestnancov a dosiahnutia očakávaných cieľov. Potreby zamestnancov sa vyhovuje z vonkajších a vnútorných zdrojov zamestnancov. Úspešné organizácie zvyčajne uprednostňujú

zamestnancov z vnútorných zdrojov, kde zhodnocujú najmä investície do zamestnancov z vlastných radov. Z vonkajších zdrojov nasýtia súčasnú a dlhodobú potrebu ľudí v prípade, že nemajú adekvátne vnútorné zdroje. (Šikýř, 2016)

1.2.1 Vonkajšie a vnútorné zdroje zamestnancov

Zaujímavejší potenciál motivovaných a schopných ľudí mimo organizácie, ktorých skúsenosti, podnety či nápady môžu častokrát viesť k pozitívnym zmenám, môžeme považovať za najväčšiu výhodu vonkajších zdrojov zamestnancov. Občas je tiež lacnejšie a ľahšie získať potrebných ľudí mimo organizácie, než si ich vychovávať vlastnými silami. Na druhej strane však určitý nedostatok podstatných informácií o aktuálnej situácii na trhu práce, či potenciálnych uchádzačoch o zamestnanie, patrí k nevýhodám vonkajších zdrojov zamestnancov. Tu sa musí vynaložiť oveľa viac úsilia, peňazí a času na získanie vhodných uchádzačov o zamestnanie, a v neposlednom rade aj na ich odborné zapracovanie a sociálne začlenenie. (Koubek, 2015)

Stav, kedy sa organizácia a zamestnanci navzájom poznajú, pričom to urýchľuje a uľahčuje výber a adaptáciu zamestnancov, je výhodou vnútorných zdrojov zamestnancov. V tomto smere môže organizácia rozširovať ich kvalifikáciu, umožniť im funkčný postup, zvyšovať ich spokojnosť, čím sa zvýši aj ich miera oddanosti. Nevýhodou môže byť do určitej miery strata potenciálu motivovaných a schopných ľudí mimo organizácie. Organizácia musí neprestajne, a teda systematicky, vzdelávať zamestnancov a strategicky plánovať ich funkčný postup. (Koubek, 2015)

1.3 Proces plánovania personálneho rozvoja

V procese plánovania personálneho rozvoja sa konkretizuje personálna politika, ciele, činnosti a taktiež rozpočet na činnosti, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie cieľov organizácie. Premena výrobných cieľov na potreby zamestnancov a predpovedanie budúcich vnútorných zdrojov zamestnancov pritom zostáva aj naďalej základom.

Plán personálneho rozvoja pozostáva zo štyroch hlavných dimenzií:

- časová – pomocou nej sa vymedzuje obdobie plánovania ľudských zdrojov (napr. krátkodobé na 1 rok, dlhodobé na 5 rokov),
- miestna – pomocou nej sa vyjadruje rôzne praktické delenie plánu podľa miesta jeho určenia (napr. podľa divízií v rámci organizačnej štruktúry organizácie),
- kvantitatívna – vyjadruje sa potrebný počet zamestnancov podľa štýlu činnosti organizácie,
- kvalitatívna – pomocou nej sa vyjadruje potrebné usporiadanie zamestnancov v závislosti od kvalifikačných požiadaviek kladených na jednotlivé profesie. (Kachaňáková a kol., 2011)

Neodmysliteľnou súčasťou v procese plánovania personálneho rozvoja je kontrola a vyhodnocovanie jednotlivých plánov, čím sa umožní získanie spätnej väzby o stupni dosiahnutých cieľov, a teda aj pružná reakcia na zmeny, či prípadnú modifikáciu.

1.4 Predpovedanie budúcich vnútorných ľudských zdrojov

Predpoveď budúcich vnútorných ľudských zdrojov možno označiť ako odhad počtu disponibilných zamestnancov v organizácii s ohľadom na prírastok v kategórii návratu vlastných zamestnancov, napr. zo stáží v zahraničí, materskej dovolenky, strát existujúcich zdrojov v dôsledku odchodov zamestnancov a potenciálnych zmien existujúcich zdrojov v dôsledku absencie.

Klasifikovať zamestnancov podľa rôznych hľadísk, ako napríklad podľa kvalifikácie, profesií, schopností a zručností, umožní východisková analýza, a teda zistenie disponibilných zdrojov zamestnancov. Významnú úlohu pritom zohráva aj analýza vekovej štruktúry zamestnancov, čím sa poukáže najmä na problémy v súvislosti s prevahou niektorej vekovej kategórie, ako napríklad náhly odchod väčšieho počtu zamestnancov do dôchodku v krátkom časovom slede. (Kachaňáková, 2011)

V neposlednom rade sa odporúča v danej organizácii analyzovať aj dĺžku zamestnania a taktiež existujúci kvantitatívny pomer medzi jednotlivými kategóriami zamestnancov na získanie informácií o vývojových trendoch v tejto oblasti.

Tradičnými ukazovateľmi pohybu zamestnancov sú:

- miera stability – počet zamestnancov s viac ako ročným zamestnaním v organizácii / priemerný počet zamestnancov v predchádzajúcom roku
- miera fluktuácie – počet uvoľnených zamestnancov v priebehu roka / priemerný počet zamestnancov v danom roku. (Kachaňáková a kol., 2011)

Aplikácia týchto ukazovateľov je pomerne názorná a jednoduchá, avšak môže viesť k chybnému hodnoteniu situácie v organizácii, nakoľko neodhaľuje špecifiká odchodov vzhľadom na jednotlivé pracovné miesta a útvary a taktiež ani dĺžku zamestnania odchádzajúcich.

Metóda miery prežitia je ďalšou metódou analýzy odchodov zamestnancov a vyjadruje podiel zamestnancov, ktorí boli získaní v niektorom období a ktorí sú zamestnancami organizácie po niekoľkých mesiacoch alebo rokoch zamestnania.

Potreba analyzovať informácie o možnostiach povýšenia v rámci kariérnych plánov zamestnancov, preloženia na inú prácu alebo funkciu, je vo veľkých organizáciách potrebné z hľadiska vymedzenia vlastných zdrojov. Je to možné najmä v prípadoch, kde pracovné funkcie možno zoskupiť podľa hierarchie a zamestnanci nimi prechádzajú počas svojej pracovnej kariéry. Údaj o pohybe zamestnancov za niekoľko rokov odhalí priemernú ročnú pravdepodobnosť pohybu zamestnancov, no tento údaj je zvyčajne ešte upravovaný na základe skúseností a poznania tendencií zmien. (Kachaňáková a kol., 2011)

Po dôkladnom bilancovaní a zhodnotení vlastných zdrojov a potrieb možno rozhodovať o potrebe prijímania nových zamestnancov a taktiež racionálnejšom využívaní existujúcich ľudských zdrojov, alebo o potrebe riešenia prebytku zamestnancov. Čistá potreba, respektíve nadbytok ľudských zdrojov predstavuje perspektívny odhad. Ten je výsledkom konfrontácie celkového stavu vlastných zdrojov a celkového stavu potrieb. Musí sa počítať s dosahom všetkých aktivít a zmien súvisiacich s úrovňou zamestnanosti, napríklad všetky straty zamestnancov, prevedenie na inú divíziu, povýšenie, ale aj využitie všetkých schopností a zručností.

Táto náročná problematika a jej zvládnutie vyvoláva potrebu modelovania ľudských zdrojov, kde sa umožní komplexné zhodnotenie rôznych alternatívnych úrovní aktivít súvisiacich s čistou potrebou ľudských zdrojov. (Kachaňáková a kol., 2011)

2 Duálne vzdelávanie

2.1 Systém duálneho vzdelávania

Duálne vzdelávanie možno označiť ako systém odborného vzdelávania a prípravy na výkon povolania, ktorým sa získavajú schopnosti, vedomosti a zručnosti nevyhnutné pre povolanie. Tento systém sa vyznačuje najmä úzkym prepojením všeobecného a odborného teoretického vzdelávania v strednej odbornej škole s praktickou prípravou u konkrétnej organizácie, a teda zamestnávateľa.

Možnosť vzdelávať sa v systéme duálneho vzdelávania, kde hlavným cieľom tohto systému je zvýšiť uplatnenie žiakov stredných odborných škôl na trhu práce, je od školského roku 2015/2016. Umožňuje to zákon č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol novelizovaný v júni 2018 s tým, že účinnosť nadobudol v septembri 2018. (MŠVVaŠ)

2.2 Základné princípy systému duálneho vzdelávania

K základným princípom systému duálneho vzdelávania môžeme zaradiť tieto tri pravidlá:

- Zmluvný vzťah – zamestnávateľ uzavrie so strednou odbornou školou zmluvu o duálnom vzdelávaní, v ktorej sa zaväzuje poskytovať žiakom praktické vyučovanie na svoje náklady a zodpovednosť, pričom stredná odborná škola sa zaväzuje organizovať odborné vzdelávanie a prípravu v systéme duálneho vzdelávania. Po prijatí žiaka na štúdium v systéme duálneho vzdelávania uzavrie plnoletý žiak so zamestnávateľom učebnú zmluvu, ktorá obsahuje identifikačné náležitosti, formu a miesto praktického vyučovania a taktiež presné vymedzenie organizácie štúdia s uvedením presného časového harmonogramu praktického vyučovania. Táto organizácia praktického vyučovania u zamestnávateľa musí zodpovedať organizácii výchovy a vzdelávania na stredných školách.
- Praktické vyučovanie u zamestnávateľa na pracovisku praktického vyučovania – priamo na pracovisku zamestnávateľa sa žiak pripravuje na výkon povolania alebo na výkon odborných činností podľa jeho konkrétnych potrieb a požiadaviek. Žiak týmto praktickým vyučovaním u zamestnávateľa spoznáva prostredie výkonu povolania a rozvíja pracovné návyky nevyhnutné pre úspešné zaradenie sa na trh práce ihneď po ukončení štúdia, a to všetko bez potreby ďalšieho doškolenia či preškolenia.
- Zodpovednosť zamestnávateľa za praktické vyučovanie – zamestnávateľovi je súbežne umožnené vstúpiť do procesu odborného vzdelávania, no zároveň sa mu ukladá zodpovednosť za organizáciu, kvalitu a obsah praktického vyučovania, pričom uhradza všetky náklady spojené s financovaním praktického

vyučovania. (Systém duálneho vzdelávania)

Materiálno-technické, personálne a odborné pripravenie poskytovať praktické vyučovanie v súlade so školským zákonom a zákonom o odbornom vzdelávaní a príprave predstavuje spôsobilosť zamestnávateľa poskytovať praktické vyučovanie v učebnom alebo v študijnom odbore v systéme duálneho vzdelávania. Taktiež sa tým rozumie aj zabezpečenie prípravy žiaka na výkon povolania v súlade so štátnym vzdelávacím programom, vzorovými učebnými osnovami a plánmi pre systém duálneho vzdelávania. Odborná prax či výcvik sa môže dočasne vykonávať aj na inom mieste výkonu produktívnej práce určenom zamestnávateľom, ak si to vyžaduje charakter povolania alebo odborných činností, na ktoré sa žiak pripravuje. Aj tu však zamestnávateľ dodržiava podmienky výkonu praktického vyučovania v súlade s platnými normami.

Pracoviskom praktického vyučovania sa myslí organizačná súčasť zamestnávateľa, ku ktorému má zamestnávateľ užívacie alebo vlastnícke právo a zároveň mu bolo vydané osvedčenie o spôsobilosti zamestnávateľa poskytovať praktické vyučovanie v systéme duálneho vzdelávania.

Kombináciou teoretického vzdelávania na pôde školy a odborného, a teda praktického vzdelávania u zamestnávateľa sa označuje za jedno z najlepších riešení nezamestnanosti mladých ľudí a na strane druhej ako za jedno z najlepších riešení strategického personálneho plánovania organizácie. Kľúčový vplyv má aj na hospodársku politiku vyspelých štátov, pričom je jedným z hlavných nástrojov na znižovanie nezamestnanosti mladých ľudí. V tomto smere môžeme označiť nemecký systém duálneho vzdelávania ako vzorový. (Systém duálneho vzdelávania)

2.3 Duálne vzdelávanie a jeho silné stránky

K silným stránkam duálneho vzdelávania určite patrí:

- osvojenie si pracovných návykov priamo u zamestnávateľa,
- plynulý presun zo vzdelávania na trh práce, prípadne priamo k zamestnávateľovi – vysokokvalifikovaná pracovná sila,
- získanie praxe a kvalifikácie priamo u zamestnávateľa,
- veľký vplyv zamestnávateľov na obsah odborného vzdelávania,
- výber a prijímanie žiaka na duálne vzdelávanie so súhlasom zamestnávateľa,
- na konci štúdia – overenie znalostí absolventa zamestnávateľom,
- žiak je finančne a hmotne zabezpečený zamestnávateľom,
- úzka spolupráca školy, žiaka a podniku,
- rozvoj profesií naviazaných na potreby trhu,
- veľká pravdepodobnosť získania pracovnej zmluvy so zamestnávateľom, a iné. (Rozvoj stredného odborného vzdelávania)

2.3 Benefity pre organizáciu

Účasťou organizácie v systéme duálneho vzdelávania vyplýva pre danú organizáciu

niekoľko benefitov, ktoré by sa dali zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- produktívna práca pre zamestnávateľa vykonávaná žiakom v systéme duálneho vzdelávania, ktorá v závislosti od veku a získaných zručností žiaka môže pokryť dané náklady;
- udržiavanie mladého kolektívu pravidelnou prípravou žiakov s následným prijímaním mladých ľudí do pracovného pomeru, čo predstavuje vždy aj „čerstvý vietor“;
- organizácia má dobrú povesť a je pozitívne vnímaná svojimi partnermi a verejnosťou, čo v trhovo orientovanom ekonomickom prostredí môže spôsobiť konkurenčnú výhodu;
- udržanie sa na špici technologických inovácií vďaka vzdelávaniu žiakov za účelom vysokej úrovne kvalifikácie vlastných zamestnancov;
- príprava budúceho zamestnanca presne na technológie a výrobné zariadenia, ktoré organizácia využíva vo svojej podnikateľskej činnosti;
- duálne vzdelávanie žiakov a ich následný prechod do kolektívu zamestnancov šetrí zamestnávateľovi náklady, najmä v technicky náročných povolaniach, nakoľko získavanie kvalifikovaných odborníkov je časovo náročný a nákladný proces;
- zaradením žiaka do pracovného kolektívu si zamestnávateľ, vzdelávajúci žiakov, skraca čas potrebný na ich zoznámenie sa s prevádzkou a taktiež sa skraca čas potrebný na dosiahnutie požadovaného pracovného výkonu, pričom sa znižujú náklady zamestnávateľa a zároveň sa zvyšujú jeho výnosy. (Systém duálneho vzdelávania)

3 Duálne vzdelávanie v praxi

3.1 Dotazník

Pre účely tohto príspevku a za účelom vyhodnotenia krátkého prieskumu sme zaslali dotazníky prostredníctvom emailu zamestnávateľom zapojeným do systému duálneho vzdelávania. Celkovo bolo oslovených 19 podnikov z okresov Vranov nad Topľou, Humenné, Snina, Sobrance, Michalovce a Trebišov. Z týchto 19 oslovených zamestnávateľov nám odpovedalo na uvedený dotazník 17 respondentov, čo predstavuje 89,47%. Dotazník obsahoval 6 nasledujúcich otázok.

Otázka č. 1: Koľko má vaša firma zamestnancov?

V prieskume odpovedalo 15 podnikov, ktoré môžeme označiť ako malé podniky (do 25 zamestnancov) a 2 stredne veľké podniky.

Otázka č. 2: Ako dlho ste zapojení do duálneho vzdelávania?

Celkovo 12 podnikov (70,58%) bolo už minimálne 1 rok zapojených do systému duálneho vzdelávania, zvyšných 5 podnikov (29,42%) sa zapojí do tohto systému až v nachádzajúcom školskom roku.

Otázka č. 3: Koľko študentov študuje / bude študovať váš odbor v rámci duálneho vzdelávania?

10 podnikov uviedlo počet celkovo do 5 študentov, dve podniky majú počet študentov 6 a viac.

Otázka č. 4: Aký je podľa vás váš TOP benefit vo vzťahu k študentom / budúcim zamestnancom?

Všetky firmy (100%) sa zhodli na tom, že medzi ich najlepšie výhody v systéme duálneho vzdelávania považujú zručnosť žiakov a ich znalosť pomerov vo firme (pracovné postupy, návyky).

Otázka č. 5: Čo považujete za najväčší problém nedostatku kvalifikovaných osôb vo vašom odbore?

V odpovediach prevládali názory (88,23%), že ako najväčší problém vidia nezáujem zo strany študentov o tieto odbory a nedostatočnú propagáciu kvalifikovanej práce zo strany štátu a rovnako aj zo strany zamestnávateľov. Dva podniky (11,77%) sa vyjadrili, že nemajú problém s kvalifikovanou silou.

Otázka č. 6: Koľko zamestnancov by ste ešte vedeli prijať po zaškolení?

Firmy zhodne odpovedali, že by vedeli prijať ešte 2 – 5 ľudí, vrátane pokrytia prirodzenej fluktuácie zamestnancov.

3.2 Názor Štátneho inštitútu odborného vzdelávania

Štátny inštitút odborného vzdelávania je organizáciou, ktorá je priamo riadená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Má za úlohu zabezpečovať základné pedagogické dokumenty pre učebné a študijné odbory, ďalšie vzdelávanie pedagogických zamestnancov a koordinuje spoluprácu s domácimi a zahraničnými subjektmi s cieľom vybaviť školy technikou a zabezpečovať aktuálne úlohy, hlavne v oblasti rekvalifikácie. Svoje aktivity od roku 1993 rozšíril o metodické zabezpečovanie úloh v oblasti učňovského školstva. Taktiež plní úlohy súvisiace s pedagogicko-organizačným zabezpečovaním výchovy a vzdelávania v stredných odborných učilištiach, učilištiach, strediskách praktického vyučovania a pracoviskách praktického vyučovania. (Štátny inštitút odborného vzdelávania)

Štátny inštitút odborného vzdelávania pomáha svojou aktivitou aj systému duálneho vzdelávania. Na nasledujúce otázky súvisiace s témou duálneho vzdelávania, poskytol odpovede **PhDr. Füle**, ktorého pozíciou v tomto inštitúte je komunikácia s médiami:

Otázka č. 1: Ako hodnotíte súčasný stav duálneho vzdelávania na Slovensku?

„Duálnemu vzdelávaniu na Slovensku výrazne pomohla novela zákona o odbornom vzdelávaní, ktorá je v platnosti od 1.9.2018. Upravila platby zamestnávateľom a aj študentom a uľahčila administratívu.“

Otázka č. 2: V čom vidíte najväčší problém zamestnávateľov, ktorí vstupujú do duálneho vzdelávania?

„Asi najväčším problémom zamestnávateľov je presvedčiť v prvom rade rodičov, že duálne vzdelávanie nie je nejakou reinkarnáciou učňovského školstva, ale odborné vzdelávanie spojené s praxou u možného budúceho zamestnávateľa. Niektoré školy, naopak, majú problém prispôsobiť a upraviť svoje učebné plány tak, aby zodpovedali skutočným potrebám zamestnávateľov. A potom sú tu, samozrejme, niektoré administratívne prekážky.“

Otázka č. 3: Majú podľa vás zamestnávatelia dostatočné motivačné prostriedky na prilákanie študentov do duálneho vzdelávania?

„Benefitov pre zamestnávateľov je niekoľko. Vychovávajú si sami zamestnanca. Odpadnú im náklady na nábor a zaškolenie nových zamestnancov, zníži sa im fluktuácia.“

Záver

Profesionálny zamestnanec s pracovnými návykmi má na pracovnom trhu cenu zlata. Veľké či malé organizácie sa môžu priamo podieľať na vzdelávaní a príprave svojich budúcich zamestnancov a formovať ich podľa svojho plánu vo svojom pracovnom prostredí už od prvých krokov, a tým riešiť problém s nedostatkom kvalifikovaných zamestnancov pre seba, alebo pre pracovný trh. Dôkazom toho sú organizácie, ktoré v systéme duálneho vzdelávania už figurujú a svojich budúcich zamestnancov chcú dopĺňať práve z tohto systému a zároveň ťažia z benefitov, ktoré im práve tento systém ponúka.

Systém duálneho vzdelávania je výnimočný tým, že vytvára partnerský vzťah medzi zamestnávateľom a žiakom. Už ako naznačil dotazník, firmy sú so systémom duálneho vzdelávania spokojné a vnímajú to pozitívne, aj napriek malým nedostatkom, ako napríklad administratívne zaťaženie. Ich odpovede sú dôkazom toho, že zamestnávatelia vnímajú tento systém ako príležitosť, kde môžu spoznať svojho budúceho zamestnanca už pri zaškoľovaní, či praktickej časti štúdia u nich v organizácii a pripraviť ich na prácu tak, aby z nich boli po skončení štúdia hotoví zamestnanci pripravení produkovať už od prvého dňa. Taktiež kariérny postup, alebo prestup na inú pozíciu môže byť rýchlejší práve vďaka tomu, že žiaci sa môžu veľmi rýchlo začleniť do kolektívu a budú poznať firemnú kultúru, štandardy práce či výrobný proces už počas školy.

Zoznam bibliografických odkazov

KACHAŇÁKOVÁ, A., NACHTMANNOVÁ, O., JONIAKOVÁ, Z. 201. *Personálny manažment*. Bratislava: Iura Edition. ISBN 978-80-8078-391-4.

KOUBEK, J. 2015. *Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky*. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-288-8.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. *Systém duálneho vzdelávania*. [online]. [cit.18.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/system-dualneho-vzdelavania/>>

Rozvoj stredného odborného vzdelávania. *Poskytovanie praktického vyučovania v systéme duálneho vzdelávania*. [online]. [cit.10.11.2020]. Dostupné na internete: http://potrebyovp.sk/dv_v-praxi.

Štátny inštitút odborného vzdelávania. *Duálne vzdelávanie*. [online]. [cit.10.11.2020]. Dostupné na internete: <http://siov.sk/vzdelavanie/odborne-vzdelavanie-a-priprava/dualne-vzdelavanie/>.

ŠIKÝŘ, M. 2016. *Personalistika pro manažery a personalisty*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-5870-1.

System duálneho vzdelávania. [online]. [cit.04.11.2020]. Dostupné na internete: <http://novy.dualnysystem.sk/>.

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.

VÝBER MIESTNYCH DANÍ A POPLATKOV V SLEDOVANOM OBDOBÍ ROKOV 2012 – 2019²¹⁷

SELECTION LOCAL TAXES AND FEES DURING THE PERIOD 2012 – 2019

Eleonóra Kováčová*

ABSTRAKT

Miestne dane sú originálnym vlastným príjmom miestnej samosprávy, avšak skôr z hľadiska princípov a nie z hľadiska objemu. Článok sa zaoberá špecifickou agendou miestnych daní a poplatkov v prostredí slovenských obcí a miest, a konkrétne poukazuje na výber dane z nehnuteľností v období rokov 2012 – 2019. Cieľom článku bolo o. i. poukázať aj na neustály presun úloh z centrálnej úrovne štátu na nižšie samosprávne jednotky, no bez finančného krytia. Obce a mestá sú tak nútené šetriť na osobných výdavkoch, na výdavkoch za tovary a služby, ako aj na prevádzkových výdavkoch. Na základe uvedených skutočností možno odvodiť i ďalší cieľ, a síce – zistiť ako sa tento fakt premieta do fiškálnej autonómie samospráv. Článok je dôkazom toho, ako obce a mestá svojim slobodným uplatňovaním si právomocí v oblasti tvorby a úpravy miestnych daní a poplatkov, naplňajú jeden z dôležitých cieľov fiškálnej decentralizácie a súčasne plnia záväzky, vyplývajúce z ustanovení článku 9 Európskej charty miestnej samosprávy.

Kľúčové slová: miestna samospráva, miestne dane, fiškálna decentralizácia, fiškálna autonómia

Úvod

Miestne dane, v zmysle zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších zmien a doplnkov, sú skutočne originálnym vlastným príjmom miestnej samosprávy, avšak z hľadiska princípov a nie z hľadiska objemu. Obce a mestá od 1. januára 2005, v zmysle zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších zmien a doplnkov, pôvodne vyberali osem druhov rôznych daní a jeden poplatok, pričom do konca roka 2004 to bola iba jedna daň a dvanásť miestnych poplatkov (Tabuľka č. 1).

Znenie zákona NR SR č. 102/2010 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon o obecnom zriadení, sa zosúladiť aj so zákonom NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších zmien

²¹⁷ Článok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0460/19 „Alternatívy vedeckého skúmania politiky“.

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

S účinnosťou od 31. decembra 2016 môžu obce a mestá v zmysle zákona NR SR č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov, vyberať aj ďalší miestny poplatok.

1 Výber miestnych daní a poplatkov

Uvoľnenie horných sadziieb u väčšiny miestnych daní, najmä u daní z nehnuteľností (DzN), však vyvolalo rozsiahlu diskusiu (Růžičková, 2005). Daň z nehnuteľností je spájaná najmä s ekonomickými problémami, ktoré sú zakotvené ešte v dávnej minulosti. Daň závisí od toho ako sa do daného regiónu investovalo v minulosti a nielen v súčasnosti. Najmä chudobné regióny, do ktorých sa neinvestovalo, a ktoré sa nerozvíjali v porovnateľnom tempe s ostatnými regiónmi, majú problém pri určovaní sadziieb daní. Zvyšovanie daní v počiatočnom štádiu ich zavádzania zdvihlo obrovskú vlnu kritiky, pretože niektoré samosprávy v snahe navýšiť príjmovú časť rozpočtu zvolili mimoriadne vysoké sadzby (Růžičková, 2005). Rezort financií preto samosprávam hrozil zavedením horných hraníc sadziieb, ak by zaťaženie enormne stúplo. V tejto súvislosti **M. Sýkora**, bývalý predseda ZMOS, uviedol: „*nie sme naklonení žiadnemu stropu, pretože by to obmedzilo samosprávnosť miest a obcí*“ (Sýkora, 2005, s. 5). Obce však rýchlo pochopili, že primeraná výška daní je skôr vymožitelná, a že nebolo správnym riešením ak boli dane v záujme navýšenia príjmovej časti obecného rozpočtu nadhodnotené, čo pôsobilo skôr demotivačne. Podľa dostupných informácií z MF SR, nárast sadziieb v januári 2005 nezvýšil u ľudí celkové daňové zaťaženie. Ani podnikateľom a firmám nárast daňových sadziieb nespôsobil finančné problémy, pretože podnikatelia si plne uvedomovali zodpovednosť samospráv za zabezpečenie verejných služieb, ktoré mali vo svojej pôsobnosti.

Od 1. januára 2005 sa obce a mestá slobodne rozhodujú o výške dane z nehnuteľností, ako aj o ďalších miestnych daniach – rozhodujú o ich zavedení alebo zrušení. Zastupiteľstvá obcí a miest vydaním všeobecne záväzných nariadení určujú základ dane, sadzbu dane, udeľovanie výnimiek a pod. Daň z nehnuteľností má v rámci výberu miestnych daní najvýraznejší podiel na financiách, plynúcich do obecných a mestských rozpočtov.

V roku 2005, daň z nehnuteľností priniesla obciam a mestám celkovo šesť miliárd slovenských korún.²¹⁸ Väčšina obcí skutočne využila svoju právomoc a zvýšila sadzby dane z nehnuteľností, následkom čoho bol nárast príjmov z dane z nehnuteľností takmer vo všetkých kategóriách obcí. V roku 2005 tak do rozpočtov pribudlo približne o 50 % príjmov viac ako v roku 2004. Podľa **D. Kozovského** a **E. Žárskej**: „*najmiernejší rast bol v mestách a obciach s počtom obyvateľov od 51 000 do 100 000, iba niečo vyše 20 %. Naopak, najvýraznejší rast zaznamenali mestá Bratislava a Košice*“ (Kozovský – Žárska, 2008, s. 12).

2 Výber miestnych daní v sledovanom období rokov 2012 – 2019

V sledovanom období rokov 2012 až 2019 sa na tvorbe dane z nehnuteľností najvyššou mierou podieľala daň zo stavieb. Ako z Tabuľky č. 2 vyplýva, daň zo stavieb predstavuje

²¹⁸ K 1. januáru 2009 Slovenská republika prijala spoločnú európsku menu – EUR (30,1260 SKK = 1 EUR). Suma 6 mld. SKK predstavuje v prepočte viac ako cca 199 mil. EUR (Národná Banka Slovenska..., 2020).

takmer 69 %-ný podiel na dani z nehnuteľností. Daň z pozemkov predstavuje 26 %-ný podiel na dani z nehnuteľností, a najnižším dielom 5 % prispieva daň z bytov a nebytových priestorov.

Tabuľka č. 2: Výber dane z nehnuteľností a podiel jednotlivých druhov daní na celkovom objeme DzN

| ROK | Výber dane z nehnuteľností (tis. EUR) | Medziročný nárast (%) | Podiel jednotlivých daní (tis. EUR) | | |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| | | | Daň z pozemkov | Daň zo stavieb | Daň z bytov a nebytových priestorov |
| 2012 | 304 479 | - | 78 504 | 210 686 | 15 289 |
| 2013 | 316 791 | +4,0 % | 81 852 | 218 446 | 16 493 |
| 2014 | 320 452 | +1,2 % | 82 923 | 220 930 | 16 599 |
| 2015 | 324 053 | +1,1 % | 83 140 | 223 732 | 17 181 |
| 2016 | 336 359 | +3,8 % | 86 083 | 232 256 | 18 020 |
| 2017 | 347 899 | +3,4 % | 89 288 | 238 210 | 20 401 |
| 2018 | 354 944 | +2,0 % | 89 688 | 244 520 | 20 736 |
| 2019 | 364 823 | +2,8 % | 100 272 | 244 610 | 19 941 |
| SPOLU | 2 669 800 | - | 691 750 | 1 833 390 | 144 660 |

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov podľa dostupných zdrojov Ministerstva financií SR, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že v sledovanom období rokov 2012 až 2019 bol zaznamenaný plynulý nárast dane z nehnuteľností vo všetkých jej položkách (Tabuľka č. 2). Avšak, je potrebné upriamiť pozornosť na rok 2019, kedy bol zaznamenaný pokles vo výbere dane z bytov a nebytových priestorov, a to v sume -795 tis. EUR (Tabuľka č. 2).

Na základe skúseností aplikačnej praxe, zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších zmien a doplnkov si vyžaduje zmeny na legislatívnej úrovni. Práve daň z nehnuteľností a daň za psa, ktoré sú pre samosprávu štatisticky najviac výhodné, patria medzi najčastejšie oblasti daňových únikov (Kukuľa, 2019). Pri výbere dane z nehnuteľností žiaľ stále pretrvávajú rezervy, najmä čo sa týka „prehľadu vlastníkov nehnuteľností, dôsledného výberu dane od všetkých daňovníkov, ako aj dohliadanie na ich včasnú úhradu“ (Marková, 2017, s. 5).

Samosprávy ročne prichádzajú o veľké sumy finančných prostriedkov napr. aj z titulu nezaplattenia dane z nehnuteľnosti a jej následného predaja. Z praxe sú napr. známe aj prípady nesúladu právneho a faktického stavu, kedy v katastri nehnuteľností sú pozemky evidované napr. ako záhrady, a reálne sa využívajú ako orná pôda a pod.

3 Zvyšovanie miestnych daní a poplatkov

Jedným z hlavných princípov zdravého fungovania samosprávy je, že na obce a mestá nemôžu byť prenášané žiadne nové úlohy a kompetencie bez vyčíslenia ich finančného dopadu a zabezpečenia finančného krytia. Napriek uvedenému princípu, centrálné orgány v období rokov 2018 – 2019 opäť normatívne zaviazali samosprávne orgány vyčleniť finančné prostriedky z ich vlastných rozpočtov na plnenie úloh, vyplývajúcich zo zákona. Chodníková novela²¹⁹, obedy zadarmo²²⁰, rekreačné poukazy²²¹, zvýšenie minimálnej mzdy²²² alebo zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane²²³ – všetky tieto opatrenia, zavedené NR SR boli podľa ZMOS pre samosprávy likvidačné (Kováčová, 2019).

Mnohé samosprávy, preto koncom roka 2019 pristúpili k zvyšovaniu miestnych daní: napr. k zvýšeniu dane z nehnuteľností – daň zo stavieb, daň z pozemkov, daň z bytov a nebytových priestorov; k zvýšeniu dane za psa; ako aj k zvýšeniu poplatku za komunálny odpad alebo rozvoj, čo sa v daňových príjmoch samospráv preukáže až na konci účtovného

²¹⁹ Chodníková novela nedala samosprávam možnosť na výkony takéhoto rozsahu sa dostatočne pripraviť – ani finančne, ani technicky a ani personálne. Táto zákonná úprava predstavuje precedens spočívajúci v tom, že zaväzuje určitú skupinu subjektov starať sa o veci, patriace do vlastníctva iných osôb, a to bezodplatne.

²²⁰ Na obedy zadarmo mali od januára 2019 nárok deti v poslednom ročníku materských škôl, a od septembra 2019 už aj žiaci základných škôl. Školské zariadenia mali nielen nedostatok peňazí, ale aj nedostatok pracovných síl v kuchyni, nevyhovujúce technické vybavenie a v mnohých prípadoch i nedostatočnú kapacitu. Mestá a obce spočiatku kritizovali toto vládne rozhodnutie, no dokázali sa s novou situáciou vysporiadať a zabezpečiť všetky potrebné ekonomické, technické a personálne náležitosti. Od januára 2021 Vláda SR, ktorá vzišla z parlamentných volieb 29. februára 2020, v rámci svojich sociálnych opatrení zrušila obedy zadarmo. Ako kompenzáciu plánuje dvojnásobne zvýšiť daňový bonus na dieťa vo veku od 6 do 15 rokov pre pracujúcich rodičov. Do diskusie o tak závažných rozhodnutiach zástupcovia najväčšieho samosprávneho zoskupenia ZMOS neboli opäť prizvaní.

²²¹ Mestá a obce zriaďujú základné školy v zmysle ustanovenia § 6 ods. 1 zákona NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. To znamená, že štát v plnom rozsahu zabezpečuje financovanie mzdových a prevádzkových nákladov základných škôl, a teda je povinnosťou štátu financovať aj náklady škôl ako zamestnávateľov na tzv. rekreačné poukazy svojich zamestnancov, samozrejme okrem zamestnancov, financovaných v rámci originálnych kompetencií miest a obcí.

²²² Potreba rastu plátov sa netýka iba výrobnjej či súkromnej sféry, ale i samotného štátu, ktorý je najväčším zamestnávateľom – cca 350. tisíc zamestnancov. Niektorí zamestnanci nedosahovali ani priemernú mzdu v národnom hospodárstve. Boli dlhodobo odsúvaní na okraj záujmu politickej reprezentácie (napr. školník, údržbár, kuchárka v školskej jedálni, opatrovateľka v sociálnom zariadení a i.). V roku 2019 a v roku 2020 rástli platy zamestnancov vo verejnej sfére každý rok o 10 %, t. j. 10 % v roku 2019 a 10 % v roku 2020. Z uvedených zmien vyplýva, že od januára 2019 tabuľkové platy štátnych zamestnancov začínajú na úrovni minimálnej mzdy (t. j. 520 EUR). Ide o najvyššie zvyšovanie plátov pre štátnu a verejnú sféru od roku 2004, odkedy funguje kolektívne vyjednávanie vyššieho stupňa. Zmeny sa týkajú cca 350. tisíc zamestnancov, pracujúcich pre štát.

²²³ Zákon o zvýšení nezdaniteľnej časti základu dane fyzických osôb síce zvyšuje nezdaniteľnú časť základu dane, vďaka čomu pracujúci zaplatia na daniach menej, ale v konečnom dôsledku sa to premietne do ceny služieb, ktoré samosprávy pre svojich občanov zabezpečujú, čiže životné náklady sa i napriek tomu zvýšia. Vďaka tomuto zákonnému opatreniu prišli obce a mestá cca o 95 mil. EUR, a samosprávne kraje cca o 40 mil. EUR. Pre územnú samosprávu toto opatrenie predstavuje stratu cca 140 mil. EUR. Samosprávy sú tak nútené vykryvať výpadky príjmov svojich rozpočtov, aby boli schopné zabezpečiť samosprávne fungovanie pre svojich občanov. V konečnom dôsledku, toto opatrenie sa už v roku 2020 odrazilo aj na zvýšení dane z nehnuteľností pre fyzické a právnické osoby, ako aj vo forme zvýšených poplatkov.

obdobia roku 2020. Napr. mesto Banská Bystrica výšku miestnych daní a poplatkov upravovalo v rokoch 2012, 2014, 2015, a naposledy v roku 2019. Mesto Banská Bystrica v súlade so zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v súlade s ustanoveniami zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, vydalo *Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Banská Bystrica č. 16/2019 o miestnych daniach a poplatku*. Všeobecne záväzné nariadenie upravuje výšku sadzby dane pre daň z nehnuteľností – daň z pozemkov, daň zo stavieb, daň z bytov a nebytových priestorov; daň za psa; daň za užívanie verejného priestranstva; daň za predajné automaty; daň za ubytovanie a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ako aj podmienky pre zníženie, resp. oslobodenie od daní. Všeobecne záväzné nariadenie bolo schválené uznesením Mestského zastupiteľstva č. 361/2019 dňa 10. decembra 2019, a účinnosť nadobudlo dňa 1. januára 2020. Zároveň ním bolo zrušené *Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Banská Bystrica č. 11/2015 o miestnych daniach a poplatku*, schválené uznesením Mestského zastupiteľstva č. 312/2015 zo dňa 15. decembra 2015.

Podobná situácia bola na Slovensku už aj v roku 2012, kedy boli samosprávy rovnako nútené pristúpiť k zvyšovaniu dane z nehnuteľností, dane za psa alebo k zvýšeniu poplatku za komunálny odpad. Dôkazom toho je aj skutočnosť, že obce a mestá v roku 2013 vybrali na dani z nehnuteľností o 12 312 tis. EUR viac ako v roku 2012, čo v percentuálnom vyjadrení predstavuje nárast daňových príjmov o 4 % (Tabuľka č. 2). A to všetko v záujme spoločného úsilia podieľať sa na realizácii zámerov stabilizácie a konsolidácie verejných financií na rok 2013, vyplývajúceho z *Memoranda o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky, orientovanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013*, ktoré podpísali predstavitelia ZMOS a Vláda SR.²²⁴

K výraznejšiemu výberu dane z nehnuteľností, samosprávy v rámci sledovaného obdobia pristúpili aj koncom roka 2015, kedy všeobecne záväzným nariadením upravili sadzbu jednotlivých položiek dane z nehnuteľností pre rok 2016. Na základe uvedeného, obce a mestá v roku 2016 vybrali na dani z nehnuteľností o 12 306 tis. EUR viac ako v roku 2015, čo je takmer porovnateľná položka ako v roku 2013 (Tabuľka č. 2).

4 Poplatok za rozvoj

S účinnosťou od 31. decembra 2016 môžu obce a mestá, v zmysle zákona NR SR č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov, vyberať miestny poplatok za rozvoj, ktorý je príjmom rozpočtu a je určený na úhradu kapitálových výdavkov. Podľa **J. Markovej**, poplatok za rozvoj v roku 2018 vybralo iba 99 samospráv v celkovej výške 13 064 mil. EUR²²⁵, a v roku 2017 tento zdroj príjmu využilo len

²²⁴ Na príspevok ku konsolidácii sa tak zaviazalo poskladať 138 slovenských miest a približne 2 700 slovenských obcí. Obce a mestá sa zaviazali na výdavkoch formou rezerv ušetriť 166 mil. EUR. Vyššie územné celky sa tiež zaviazali prispieť ku konsolidácii, a to sumou 38 mil. EUR. Memorandum malo však iba odporúčací charakter, t. j. nebolo právne záväzné, a bolo na zvážení každej samosprávy ako a či ku konkrétnym opatreniam pristúpi (Kováčová, 2013).

²²⁵ Najvyšší výnos na výbere poplatku za rozvoj v roku 2018 dosiahli v súhrnnom vyjadrení bratislavské mestské časti a samosprávy v Bratislavskom kraji. Naopak, najnižší príjem zaznamenali samosprávy v rámci Košického, Prešovského a Nitrianskeho kraja.

74 samospráv, čím do rozpočtu získali 2 649 mil. EUR (Marková, 2019). V prvom polroku 2019 poplatok za rozvoj uplatnilo už 109 samospráv²²⁶, čo možno vyhodnotiť ako pozitívny signál v tvorbe vlastných autonómnych finančných prostriedkov, pre zabezpečenie samosprávnych úloh a kvalitných služieb občanom.

Nie všetky samosprávy však využívajú zákonnú možnosť navyšovania rozpočtových príjmov práve formou poplatku za rozvoj. Na základe pozorovania a za pomoci získaných informácií možno konštatovať, že poplatok za rozvoj vyberajú najmä samosprávy v rozvinutejších regiónoch, ktoré sa vyznačujú napr. väčšou ekonomickou silou, rozvinutejšou dopravnou infraštruktúrou, kvalitnou dopravou, dostupným a kvalitným bývaním, ako i ďalšími službami, ktoré sú pre potenciálnych investorov rozhodujúce. Naopak, mnohé samosprávy poplatok za rozvoj neuplatňujú, pretože majú obavy z toho, že investor skôr upredností realizáciu investície v inej samospráve, napr. v susednej obci alebo meste, ktorá poplatok za rozvoj nevyberá.

Záver

Hlavnou črtou všetkých miestnych daní je ich fakultatívnosť. Táto ich charakteristická vlastnosť je konkrétnym prejavom zvýšenia daňových právomocí ako jedného z cieľov fiškálnej decentralizácie. V rámci miestnych daní majú samosprávy v rukách ich uplatnenie – základ dane, sadzbu dane, udeľovanie výnimiek, ich správu – čo len dokazuje autonómnosť samosprávnych jednotiek.

Daň z nehnuteľností má v rámci výberu miestnych daní najvýraznejší podiel na financiách, plynúcich do obecných a mestských rozpočtov. Záverom možno konštatovať, že v sledovanom období rokov 2012 až 2019 bol zaznamenaný plynulý nárast dane z nehnuteľností takmer vo všetkých jej položkách. No, i napriek uvedeným skutočnostiam, aplikačná prax je dôkazom toho, že legislatívny rámec v uvedenej oblasti je žiaduce precizovať.

Obce a mestá svojim slobodným uplatňovaním si právomocí v oblasti tvorby a úpravy miestnych daní, ako aj zavádzaním poplatkov, len potvrdzujú jeden z dôležitých cieľov fiškálnej decentralizácie a súčasne plnia záväzky, vyplývajúce z ustanovení článku 9 Európskej charty miestnej samosprávy o finančných zdrojoch miestnych orgánov, a síce: čl. 9, ods. 1 charty: „*miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí*“.

Zoznam bibliografických odkazov

- KOVÁČOVÁ, E. 2013. Problémový výkon kompetencií na úrovni územnej samosprávy v podmienkach SR. In *Hradecké ekonomické dny 2013 – Ekonomický rozvoj a management regiónů*. Hradec Králové: GAUDEAMUS, 2013. ISBN 978-80-7435-249-2. s. 310 – 315
- KOVÁČOVÁ, E. 2019. Skúsenosti s kompetenčnou a fiškálnou decentralizáciou v podmienkach Slovenskej republiky. In *e-Polis.cz* [online]: internetový politologický časopis. Plzeň: AS CPSSU – Akademický spolek Plzeň, 2020. ISSN 1801-1438. s. 1 – 11. [cit.

²²⁶ Najvyšší výnos na výbere poplatku za rozvoj dosiahli opäť bratislavské mestské časti spolu s hlavným mestom Bratislava v súhrnnej výške 2 751 mil. EUR. Naopak, najnižší príjem alebo skôr žiadny príjem vykazuje Košický kraj. Mesto Košice poplatok za rozvoj neustanovilo (Marková, 2019a).

03.08.2020] Dostupné na internete: <<http://www.e-polis.cz/clanek/skusenosti-s-kompetencnou-a-fiskalnou-decentralizaciou-v-podmienkach-slovenskej-republiky.html>>

KOZOVSKÝ, D. – ŽÁRSKA, E. 2008. *Miera decentralizácie a rozpočty územných samospráv s aplikáciou na slovenské podmienky* [online], 2008. [cit. 22.09.2018] Dostupné na internete: <http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1218124342_sb_kozovskduan.pdf>

KUKUĽA, P. 2019. Daňové úniky pri miestnych daniach. In *LIPTÁKOVÁ, K. (ed.): Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác. 1. vyd.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of business and entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3. s. 106 – 113

MARKOVÁ, J. 2017. In *Hospodárenie samospráv sa medziročne zhoršilo. Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny*, č. 51 – 52, s. 5

MARKOVÁ, J. 2019. In *Legislatívne zmeny z roka 2018 výsledky hospodárenia obcí a miest v minulom roku zatiaľ výrazne neovplyvnili. Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny*, č. 31 – 32, s. 4

MARKOVÁ, J. 2019a. In *Plusový výsledok hospodárenia obcí a miest sa aj v prvom polroku 2019 medziročne zlepšil. Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny*, č. 51 – 52, s. 7

Ministerstvo financií SR, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>

Národná Banka Slovenska – kalkulačka na prepočet peňažnej meny, 2020. Dostupné na internete: <<https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/kurzovy-listok/kalkulacka>>

RŮŽIČKOVÁ, M. 2005. Decentralizáciou sa priblížili kompetencie k občanovi. In *Hospodárske noviny*, 1. – 3. 7. 2005, s. 16

SÝKORA, M. 2005. In *Štát samosprávam slobodu v sadzbách daní nevezme. Hospodárske noviny*, 29. 6. 2005, s. 5

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

Zákon NR SR č. [447/2015 Z. z.](#) o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov

REGIONÁLNE DIFERENCIÁCIE PRÍJMOV MIESTNYCH SAMOSPRÁV Z DANÍ Z NEHNUTEĽNOSTÍ PODĽA NUTS3 A LAU1

REGIONAL DIFFERENCIES IN SLOVAK LOCAL GOVERNMENTS PROPERTY TAX REVENUES BY NUTS III AND LAU1 REGIONS

Zuzana Rigová²²⁷, Filip Flaška²²⁸, Stanislav Kološta²²⁹

ABSTRAKT

Cieľom článku bolo analyzovať význam dane z nehnuteľností v príjmoch slovenských miestnych samospráv a porovnať vývoj bežných výdavkov v prepočte na obyvateľa z pohľadu príslušnosti samospráv do ôsmich krajov (NUTS III) a sedemdesiatich okresov (LAU1) v rokoch 2010, 2014 a 2018. Príspevok poukazuje na diferenciácie v príjmoch z daní z nehnuteľností medzi miestnymi samosprávami podľa ich regionálnej príslušnosti. Z pohľadu regionálnej príslušnosti samospráv podľa NUTS III sledujeme klesajúci trend hodnôt dane z nehnuteľností na obyvateľa od západu na východ krajiny a následne precizujeme výsledky sledovaných ukazovateľov podľa okresov. Sledované ukazovatele výraznejšie narástli medzi rokmi 2014 a 2018. Výsledky ďalej poukázali na výraznejší rast bežných výdavkov na obyvateľa ako daní z nehnuteľností na obyvateľa.

KLúčové slová: miestne samosprávy, daň z nehnuteľností, regionálne diferenciácie, výdavky

Úvod

Decentralizácia zabezpečovania verejných služieb, t.j. decentralizácia výdavkov v sebe zahrňuje aj argument pre decentralizáciu daňových kompetencií. Ak decentralizácia zlepšuje alokáciu zdrojov na strane výdavkov, potom miestne samosprávy musia mať k dispozícii zdroje, aby mohli výdavkové kompetencie realizovať. Najbežnejším spôsobom je určenie daňových právomocí resp. daňovej autonómie miestnym samosprávam. Daňová autonómia zahŕňa rozličné aspekty voľnosti, ktorú územné samosprávy majú nad svojimi vlastnými daňami a ich správou (Blöchliger a King, 2006). Týka sa záležitostí, akými sú právo zaviesť a zrušiť daň, určovať daňovú sadzbu, základ dane a uplatňovať daňové úľavy. Jedným z dôvodov pre pridelenie daňových právomocí miestnym samosprávam je podpora miestnej zodpovednosti (Ahmad, Tanzi, Gao, 1995). Takéto dane zabezpečujú priame prepojenie medzi rozhodovaním o príjmoch a rozhodovaním o výdavkoch samospráv, pretože samosprávy ich majú možnosť priamo ovplyvňovať (Cohen, 2019). Vo svete sa používa široké spektrum miestnych daní. Miestne samosprávy sa opierajú najmä o dane z majetku/nehnuteľností. Popri nich existuje množstvo tzv. „malých“ špeciálnych miestnych daní určených na dosiahnutie

²²⁷ Ing. Zuzana Rigová, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra kvantitatívnych metód a IS, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica e-mail: zuzana.rigova@umb.sk

²²⁸ Ing. Filip Flaška, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica e-mail: filip.flaska@umb.sk

²²⁹ Ing. Stanislav Kološta, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica e-mail: stanislav.kolosta@umb.sk

miestnych cieľov alebo využívanie miestnych výhod. V skupine miestnych daní sa vo všeobecnosti daň z nehnuteľností považuje za vhodnú miestnu daň (Bird, 2000; Ebel, Yilmaz, 2002). Hlavné dôvody využívania tejto dane miestnymi samosprávami bližšie popisujú **Borseková a kol.** (2018). Miera závislosti príjmových zdrojov miestnych samospráv od výnosu daní z nehnuteľností sa v jednotlivých krajinách líši vplyvom mnohých faktorov. Súvisí to najmä s rozsahom pridelených výdavkových zodpovedností miestnym samosprávam, od štruktúry príjmovej základne, od stupňa daňovej autonómie, veľkosti a štruktúry daňových základní, ako aj od ochoty a schopnosti vymáhať dane z nehnuteľností (Bird, Slack, 2002). Daňové príjmy predstavujú základný zdroj financovania bežných výdavkov miestnych samospráv a preto príspevok obohatíme aj o pohľad na vývoj bežných výdavkov podľa regionálnej príslušnosti podobne ako pri analýze vývoja príjmov z daní z nehnuteľností.

1 Význam dane z nehnuteľností v príjmoch miestnych samospráv

Daňové príjmy sú rozhodujúcim zdrojom príjmov miestnych samospráv na Slovensku, pričom tieto príjmy generujú približne polovicu ich celkových príjmov. Významným zdrojom daňových príjmov slovenských miestnych samospráv sú v súčasnosti príjmy z podielovej dane (daň z príjmov fyzických osôb). Ďalším dôležitým zdrojom daňových príjmov miestnych samospráv sú príjmy z miestnych daní. Legislatíva umožňuje miestnym samosprávam vyberať osem miestnych daní. Miestnymi daňami, ktoré môžu ukladať miestne samosprávy v SR, sú daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie. Rozhodujúce postavenie spomedzi nich (z pohľadu výšky generovaných príjmov) má dlhodobu daň z nehnuteľností, ktorej v príspevku venujeme pozornosť. Daňové príjmy sú kľúčovým zdrojom financovania bežných výdavkov miestnych samospráv a v príspevku prinášame aj pohľad na úroveň a vývoj bežných výdavkov na obyvateľa z pohľadu regiónov NUTS III a LAU1.

Na Slovensku máme samosprávy rôznych veľkostných kategórií, s rôzne veľkými katastrálnymi územiaми (s veľkým podielom malých samospráv do 1000 obyvateľov), s rôznou štruktúrou majetku, rôznym zložením obyvateľstva (na čo sa viažu rozdielne výdavkové potreby), s rôznym zastúpením podnikateľských aktivít a počtom podnikov, rôznou štruktúrou daňovej základne pri dani z nehnuteľností, odlišnou geografickou polohou, odlišnými prírodnými danosťami, historickými okolnosťami apod. Zabezpečiť vyrovnané financovanie výdavkových kompetencií naprieč spektrom veľkého počtu miestnych samospráv rôznych veľkostných kategórií je v praxi pomerne zložitú.

Problém adekvátneho financovania miestnych samospráv sa bude zväzňovať aj v dôsledku priestorovej nerovnosti ekonomického rastu a prosperity regiónov, čo môže prehĺbiť rozdiely v schopnosti generovať porovnateľné príjmy (nielen daňové) medzi miestnymi samosprávami a tým aj schopnosti financovať ich bežné výdavky. Tieto argumenty sa používajú aj proti delegovaniu príliš veľkej miestnej daňovej autonómii (v prípade snáh o vyšší stupeň decentralizácie príjmových zdrojov vo väzbe na pridelené výdavkové zodpovednosti).

Stáva sa, že bohaté oblasti sú schopné financovať vyššiu úroveň miestnych služieb ako chudobnejšie oblasti, a to dokonca aj pri nižšom daňovom zaťažení svojich obyvateľov, pretože dokážu generovať viac nedaňových príjmov napríklad z intenzívnejšieho využívania majetku resp. z podnikania. Vo väčšine krajín sa niektoré z týchto problémov vyriešili znížením úlohy miestnych daní a zvýšením podielu grantov od ústrednej vlády na príjmoch miestnych samospráv (Ahmad, Tanzi, Gao, 1995). Okrem toho sa miestne samosprávy pri svojom financovaní čoraz viac spoliehajú aj na ďalšie nedaňové zdroje príjmov, predovšetkým na rôzne poplatky resp. užívateľské poplatky.

Uvedené problémy majú tendenciu klesať s nárastom geografickej veľkosti miestnych samospráv. Niektoré krajiny (napr. Spojené kráľovstvo a Belgicko) v minulosti zlúčili svoje malé miestne samosprávy a vytvorili tak životaschopnejšie územnosprávne jednotky. Takéto zmeny boli dôležité aj z hľadiska daňových asignácií a ich správy (Ahmad, Tanzi, Gao, 1995). V SR máme veľký počet malých samospráv z geografického hľadiska a súčasne aj z pohľadu počtu obyvateľov. V analýze sa zameriavame na skúmanie vybraných ukazovateľov v rámci rôznych veľkostných kategórií miestnych samospráv resp. ich regionálnej príslušnosti, pričom sme v príspevku poukázali aj na rozdielnosť v hodnotách ukazovateľov v súvislosti so zastúpením veľkého počtu malých miestnych samospráv v rámci niektorých krajov SR. Slovensko nepatrí medzi najdecentralizovanejšie krajiny sveta (v takých krajinách predstavuje podiel financií územných samospráv na verejných financiách aj 50 %), ale je decentralizovanou krajinou (podiel financií územných samospráv na verejných financiách predstavuje necelú pätinu) a najmä od roku 2005 na slovenské miestne samosprávy prešlo viac výdavkových zodpovedností a zmenil sa systém ich financovania s posilnením úlohy miestnych daní a nárastom daňovej autonómie. V porovnaní s príjmami z podielových daní (sú prerozdeľované na základe zákonom schváleného vzorca a miestne samosprávy pri určovaní sadzby a spôsobu prerozdeľovania výnosu nie sú autonómne, t. j. určuje ich centrálna úroveň) majú miestne samosprávy v prípade daní z nehnuteľností relatívne vysokú mieru daňovej autonómie pri nastavení sadzieb, čo vytvára väčší priestor na diferenciáciu v príjmoch z týchto daní medzi jednotlivými samosprávami (Sopkuliak, 2017). Ďalej poukážeme na diferenciácie v príjmoch z daní z nehnuteľností medzi miestnymi samosprávami podľa ich regionálnej príslušnosti.

2 Ciel', metodika a údaje

Cieľom článku je analyzovať význam dane z nehnuteľností v príjmoch slovenských miestnych samospráv a porovnať vývoj bežných výdavkov v prepočte na obyvateľa z pohľadu príslušnosti samospráv do ôsmich krajov (NUTS III) a sedemdesiatich okresov (LAU1) v rokoch 2010, 2014 a 2018. Zvolené roky sme vybrali z dôvodu, že rok 2010 bol rokom kedy sa v podmienkach miestnych samospráv prejavili dopady pretrvávajúcej svetovej finančnej a hospodárskej krízy najmä v podobe zníženia príjmov z podielovej dane. Rok 2014 sme považovali za rok po odznení dopadov krízy a rok 2018 bol zvolený ako najnovší rok z pohľadu dostupnosti údajov potrebných pre spracovanie analýz. Vzhľadom k faktu, že v sledovanom období nedochádzalo k výrazným medziročným zmenám, sme sledovali len vybrané roky. Čo sa týka okresov, z analýzy sme vylúčili okresy, ktoré tvoria mestské časti našich dvoch najväčších miest, Bratislavy a Košíc, či už z dôvodu špecifickosti týchto

samospráv, ale aj z dôvodu chýbajúcich údajov o finančnom výkone samospráv niektorých mestských častí v skúmanom období. Vzhľadom na vyššie uvedené východiská problematiky sme pre výpočet stanovili dva pomerové ukazovatele, daň z nehnuteľnosti na obyvateľa a bežné výdavky na obyvateľa, pomocou ktorých poukážeme na rozdiely v skúmanej oblasti. Tieto ukazovatele majú svoje uplatnenie a vhodnú vypovedaciu schopnosť pri ich porovnávaní naprieč miestnymi samosprávami v rámci odlišných regiónov, okresov, resp. rôznych veľkostných kategórií miestnych samospráv.

Príjmy z daní z nehnuteľností budeme kvantifikovať ako podiel na celkovom počte obyvateľov v príslušnom kraji (ďalej $DzN_obyvatel_kraj$), respektíve v okrese (ďalej $DzN_obyvatel_okres$):

$$DzN_obyvatel = \sum DzN / \text{počet obyvateľov}. \quad (1)$$

Bežné výdavky miestnych samospráv budeme kvantifikovať ako podiel bežných výdavkov na celkovom počte obyvateľov v príslušnom kraji (ďalej $BV_obyvatel_kraj$), respektíve v okrese (ďalej $BV_obyvatel_okres$):

$$BV_obyvatel = \sum BV / \text{počet obyvateľov}. \quad (2)$$

Dátovou základňou pre výpočet pomerových ukazovateľov sú údaje jednotlivých miestnych samospráv z finančných výkazov o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy (FIN 1-04) – časť príjmy a výdavky poskytnuté DataCentrom, ktoré plní v Slovenskej republike funkciu informačného zdroja pod rezortom Ministerstva financií SR. Všetky miestne samosprávy na Slovensku (ďalej SR) povinne a pravidelne prostredníctvom finančných výkazov zasielajú dáta v zmysle príslušných nariadení a opatrení príslušným informačným centrom. Vykazované dáta za miestne samosprávy SR sme si vyžiadali od DataCentra podľa nami zadefinovanej špecifikácie.

Slovenské kraje v analýze uvádzame skratkou kraja (BA - Bratislavský, TT - Trnavský, TN - Trenčiansky, NT - Nitriansky, ZA - Žilinský, BB - Banskobystrický, PO - Prešovský, a KE – Košický), uvažované okresy skratkou okresu (MA - Malacky, PK - Pezinok, SC - Senec, DS - Dunajská Streda, GA - Galanta, HC - Hlohovec, PN - Piešťany, SE - Senica, SI - Skalica, TT - Trnava, BN - Bánovce nad Bebravou, IL - Ilava, MY - Myjava, NM - Nové Mesto nad Váhom, PE - Partizánske, PB - Považská Bystrica, PD - Prievidza, PU - Púchov, TN - Trenčín, KN - Komárno, LV - Levice, NR - Nitra, NZ - Nové Zámky, SA - Šaľa, TO - Topoľčany, ZM - Zlaté Moravce, BY - Bytča, CA - Čadca, DK - Dolný Kubín, KM - Kysucké Nové Mesto, LM - Liptovský Mikuláš, MT - Martin, NO - Námestovo, RK - Ružomberok, TR - Turčianske Teplice, TS - Tvrdošín, ZA - Žilina, BB - Banská Bystrica, BS - Banská Štiavnica, BR - Brezno, DT - Detva, KA - Krupina, LC - Lučenec, PT - Poltár, RA - Revúca, RS - Rimavská Sobota, VK - Veľký Krtíš, ZV - Zvolen, ZC - Žarnovica, ZH - Žiar nad Hronom, BJ - Bardejov, HE - Humenné, KK - Kežmarok, LE - Levoča, ML - Medzilaborce, PP - Poprad, PO - Prešov, SB - Sabinov, SV - Snina, SL - Stará Ľubovňa, SP - Stropkov, SK - Svidník, VT - Vranov nad Topľou, GL - Gelnica, KS - Košice - okolie, MI - Michalovce, RV - Rožňava, SO - Sobrance, SN - Spišská Nová Ves, TV - Trebišov).

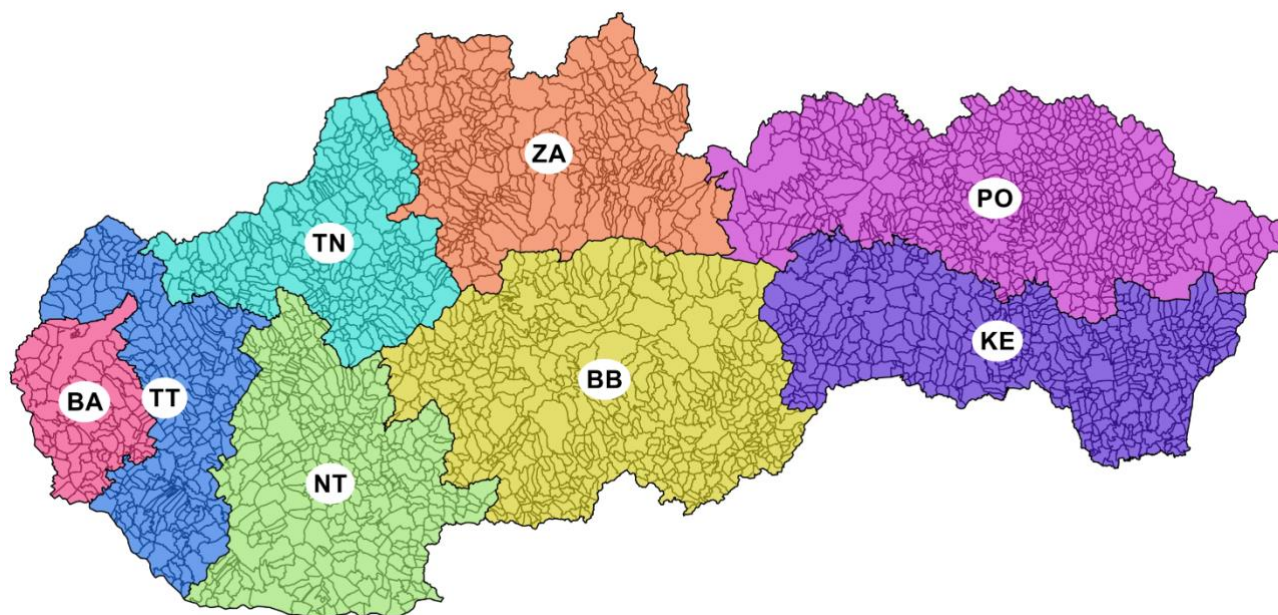
Tabuľka 1 uvádza minimálny rozdiel v počte obcí, ktoré sme v našej analýze vyhodnocovali v jednotlivých rokoch. Rozdiely spôsobili chýbajúce údaje, resp. problémy vo výkazníctve zdrojových údajov potrebných pre uvažované ukazovatele.

Tabuľka 1 Počet analyzovaných obcí v uvažovanom období

| Rok | Počet krajov | Počet okresov | Počet obcí | Počet obyvateľov |
|------|--------------|---------------|------------|------------------|
| 2018 | 8 | 70 | 2 878 | 4 767 121 |
| 2014 | 8 | 70 | 2 869 | 4 729 955 |
| 2010 | 8 | 70 | 2 874 | 4 739 913 |

Ďalej pripomíname niektoré fakty o fragmentácii a veľkostnej štruktúre slovenských obcí keďže si uvedomujeme, že aj tie do určitej miery ovplyvňujú výsledky našej analýzy.

Obrázok Obr. 1 sídelnej fragmentácie slovenských obcí (podľa veľkosti ich katastrálnych území) v rámci krajov SR naznačuje, že veľký počet malých obcí, až 56,2%, je prevažne situovaných na východe SR, v krajoch PO a KE (22,7% a 15,8% z celkového počtu obcí v SR) a v BB kraji (17,7%).



Obr. 1 Fragmentácia slovenských obcí v rámci krajov SR

Ak sa pozrieme na veľkostnú štruktúru slovenských obcí v číslach, tak v poslednom uvažovanom roku 2018 až 90,4% obcí patrilo do veľkostnej skupiny do 3 000 obyvateľov, viď Tabuľka 2.

Tabuľka 2 Veľkostná štruktúra slovenských obcí v roku 2018

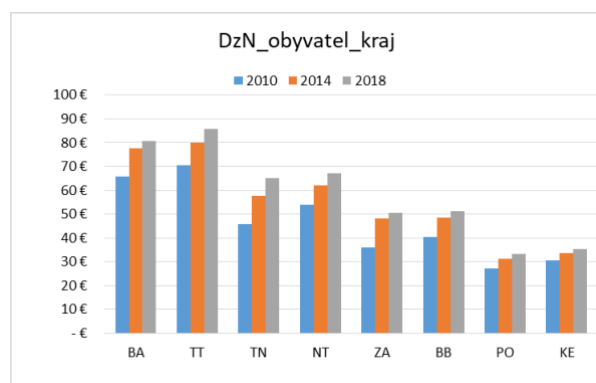
| Rok/veľkost. kategória | -99 | -499 | -999 | -2999 | -4999 | -9999 | -19999 | -49999 | -99999 | nad 100000 | Celkom |
|------------------------|-----|------|------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|------------|--------|
| 2018 | 135 | 989 | 759 | 752 | 109 | 62 | 33 | 29 | 8 | 40 | 2916 |
| v % | 4.6 | 33.9 | 26.0 | 25.8 | 3.7 | 2.1 | 1.1 | 1.0 | 0.3 | 1.4 | 100 |

Z pohľadu krajov, BB, KE a PO, tieto patria ku krajom, kde až 78,6%, 77,3% a 67,9% (v poradí ako sú spomenuté) ich obcí sú malé obce, s populáciou do 1 000 obyvateľov.

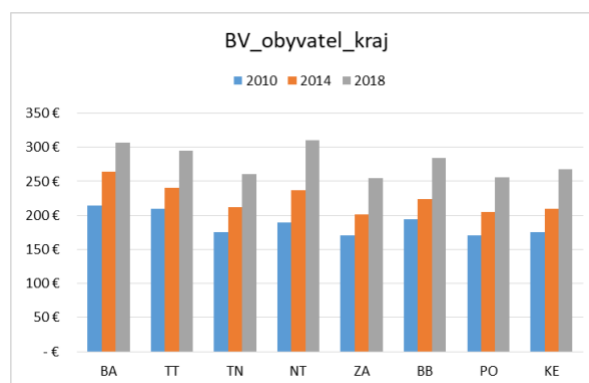
3 Výsledky a diskusia

Nasledujúce obrázky (Obr. 2 až 4) zobrazujú výsledky sledovaných pomerových ukazovateľov v uvažovaných rokoch z pohľadu krajov SR.

Oba ukazovatele (DzN_obyvatel_kraj, BV_obyvatel_kraj) v sledovaných rokoch naznačujú stúpajúci trend. Bežné výdavky samospráv sú silne determinované objemom príjmov (predovšetkým daňových, ako aj nedaňových a bežných transferov), ktoré majú samosprávy v rozpočtovom období k dispozícii.



Obr. 2 Daň z nehnuteľnosti na obyvateľa podľa krajov a rokov

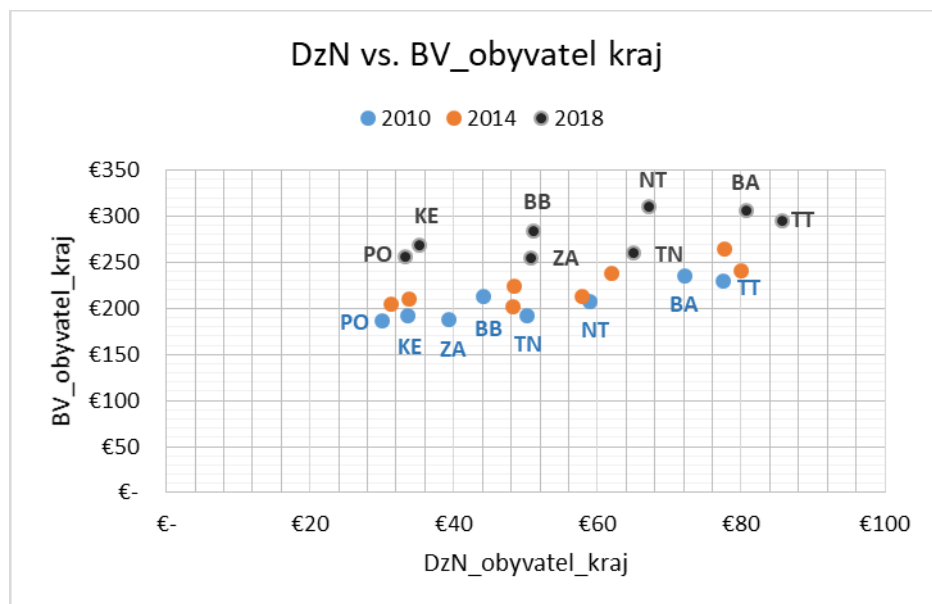


Obr. 3 Bežné výdavky na obyvateľa podľa krajov a rokov

Ak uvažujeme medzi prvým a posledným analyzovaným rokom kumulovanú infláciu 9,67%, ukazovateľ DzN_obyvatel_kraj sa v roku 2018 v krajoch zvýšil v priemere o 15,7%, celkom za SR o 16,0%. Bežné výdavky samosprávy na obyvateľa za kraje taktiež rástli, zvýšili sa v priemere o 36,2%, respektíve o 36,9% za celé Slovensko. Z pohľadu krajov SR sledujeme u oboch ukazovateľov klesajúci trend od západu na východ krajiny takmer vo všetkých sledovaných rokoch (výnimkou sú samosprávy TN kraja). V prípade ukazovateľa DzN_obyvatel_kraj, najvyššie hodnoty vo všetkých rokoch vykazujú samosprávy BA a TT kraja (pripomíname, že BA kraj sme analyzovali bez hlavného mesta Bratislavy a jeho mestských častí), najnižšie hodnoty vykazujú samosprávy PO a KE kraja, relatívne s najnižším nárastom hodnôt tohto ukazovateľa v rámci skúmaných rokov, ktorých je zastúpený aj najväčší počet malých obcí (do 1000 obyvateľov). Čo sa týka ukazovateľa BV_obyvatel_kraj, najvyššie bežné výdavky vykazujú opäť samosprávy BA a TT kraja nasledované NT a BB krajom, relatívne podobné výdavky vo všetkých uvažovaných rokoch vykazujú samosprávy KE a TN kraja a najnižšie výdavky samosprávy PO a ZA kraja.

Obrázok 4 zobrazuje vývoj oboch ukazovateľov v sledovaných rokoch. Oba ukazovatele sú v tomto prípade upravené na cenové hladiny v roku 2018, ukazovatele v roku 2010 kumulovanou mierou inflácie 9,67% a ukazovatele v roku 2014 kumulovanou mierou inflácie 0,1%. V grafe z dôvodu prehľadnosti a čitateľnosti sú pridané popisy krajov len pre rok 2010 a 2018. Pozorujeme, že sledované ukazovatele výraznejšie narástli medzi rokmi 2014 a 2018, čo je obdobie po odznení dopadov svetovej finančnej a hospodárskej krízy, v ktorom došlo k rýchlejšiemu rastu príjmov, čo ovplyvnilo aj rast výdavkov. Vplyvom niektorých legislatívnych zmien (napr. v súvislosti s povinnosťou údržby chodníkov v zime, rastom plátov v samospráve), ktoré navyšujú bežné výdavky sa zvýšil tlak samospráv na zvyšovanie sadzieb

napríklad u daní z nehnuteľností. Takto sa snažili mnohé samosprávy pokryť práve zvýšené nároky v oblasti ich bežných výdavkov.



Obr. 4 Daň z nehnuteľností na obyvateľa vs. bežné výdavky na obyvateľa v krajoch v rokoch 2010, 2014 a 2018.

Diagonálny posun doprava a zároveň nahor poukazuje na približne rovnaké tempo rastu u oboch sledovaných ukazovateľov. Sledujeme výraznejší rast bežných výdavkov na obyvateľa ako daní z nehnuteľností na obyvateľa aj vzhľadom k faktu, že rastu bežných výdavkov okrem nárastu príjmov z daní z nehnuteľností výrazne dopomohol aj rast výnosu podielovej dane, ktorý najmä v období rokov 2014 až 2018 (nárast o 53%) rástol rýchlejšim tempom ako príjmy z daní z nehnuteľností (nárast 2018 oproti roku 2014 o 10 %) (Bilancie príjmov a výdavkov obcí 2014, 2018).

Tabuľka 3 zobrazuje %-ny nárast oboch ukazovateľov v roku 2018 oproti roku 2010 pri zohľadnení kumulovanej miery inflácie vo výške 9,67%.

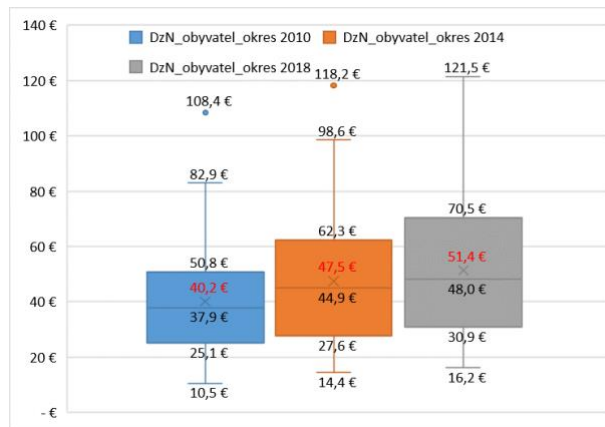
Tabuľka 3 Nárast ukazovateľov v roku 2018 v porovnaní s rokom 2010

| Kraj SR | BA | TT | TN | NT | ZA | BB | PO | KE | SR |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| DzN_obyvatel_kraj (v %) | 11.9 | 10.7 | 29.7 | 13.7 | 28.8 | 15.6 | 10.7 | 4.5 | 16.0 |
| BV_obyvatel_kraj (v %) | 30.2 | 28.3 | 35.2 | 49.3 | 36.2 | 33.5 | 37.3 | 39.6 | 36.9 |

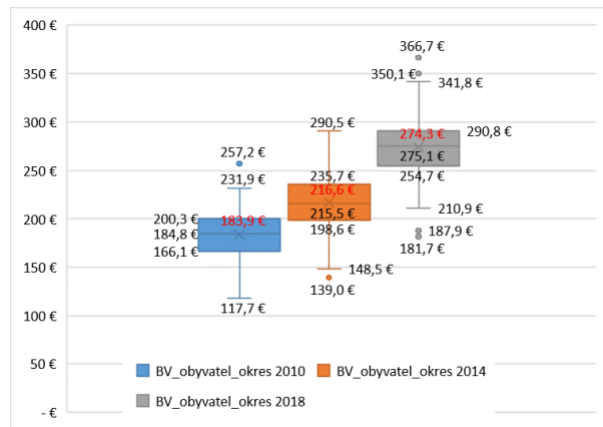
Najvyšší nárast ukazovateľa DzN_obyvatel_kraj registrujeme v samosprávach TN a ZA kraja, čo súvisí s hustejšou lokalizáciou podnikov (napr. automobilový priemysel) a naznačuje vyššie fiškálne úsilie - zvyšovanie sadzieb daní, najmenší v KE kraji, len 4,5%. BV_obyvatel_kraj najviac poskočil v NT kraji, najmenší nárast bežných výdavkov vykazujú samosprávy BA a TT kraja (30,2 a 28,3% v poradí ako sú uvedené).

Výsledky z pohľadu 70-tich skúmaných okresov sú prezentované v nasledujúcich obrázkoch 5 až 12.

Obrázky 5 a 6 zobrazujú hodnoty oboch ukazovateľov pomocou krabicových grafov, kde vidíme základné štatistiky ich hodnôt ako sú minimálna, maximálna a odľahlá (bodka) hodnota, priemer (červené písmo), medián a dolný a horný kvartil.



Obr. 5 Daň z nehnuteľnosti na obyvateľa podľa okresov a rokov



Obr. 6 Bežné výdavky na obyvateľa podľa okresov a rokov

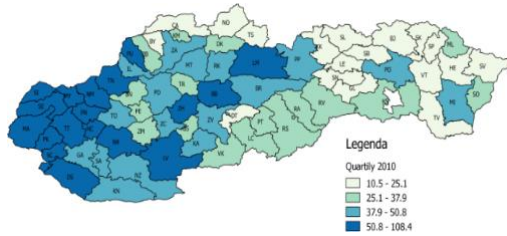
V prípade ukazovateľa DzN_obyvatel_okres, pozorujeme vo všetkých sledovaných rokoch vyššiu variabilitu/rozptyl sledovaných premenných, v roku 2018 najväčšiu, od 16,2 € po 121,5 € na obyvateľa okresu. V roku 2010 a 2014 dokonca evidujeme aj odľahlé hodnoty od priemeru tohto ukazovateľa (v oboch rokoch ich vykázali miestne samosprávy okresu Trnava). Vo všetkých uvažovaných rokoch o niečo viac ako 50 % analyzovaných okreso-samospráv vykazuje podpriemerné hodnoty tohto ukazovateľa. Pri zjednodušenom pohľade Obrázok 5 vykresľuje rozdiely v miere zdaňovania resp. ochote, potrebe, či možnostiach vyrubovania resp. zvyšovania sadzieb daní z nehnuteľností.

Čo sa týka bežných výdavkov na obyvateľa (BV_obyvatel_okres), hodnoty v sledovaných rokoch vykazujú relatívne podobnú variabilitu/rozptyl. Vo všetkých sledovaných rokoch evidujeme aj odľahlé hodnoty, či už pod minimom, v roku 2014 a 2018 samosprávy okresu Námestovo (139 € a 181,7 € na obyvateľa), nasledované samosprávami okresu Čadca (187,9 € na obyvateľa) alebo nad maximom, v roku 2010 a 2018 samosprávy okresu Dunajská Streda (257,2 € a 366,7 € na obyvateľa) a samosprávy okresu Levice v roku 2018 (350,1 € na obyvateľa). Takisto ako v prípade ukazovateľa BV_obyvatel_kraj (viď Tabuľka 3) aj tu registrujeme výrazný nárast tohto ukazovateľa v priebehu sledovaných rokov. Dokonca minimálna hodnota v roku 2018 (210,9 €) je skoro mediánom v roku 2014 (215,5 €) a 25% okreso-samospráv v roku 2018 vykazuje vyššiu hodnotu ukazovateľa ako bola maximálna hodnota dosiahnutá v roku 2014 pri inflácii v uvažovaných rokoch len 0,1%.

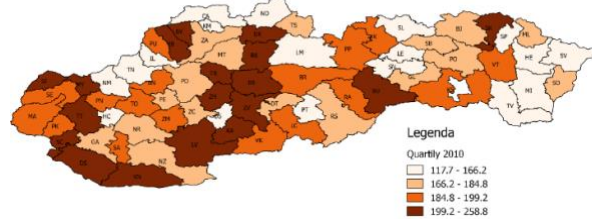
Naším cieľom bolo zistiť, či sa výsledky sledovaných ukazovateľov podľa okresov vyvíjajú podobne (t.j. čím vyššie dane z nehnuteľností na obyvateľa tým vyššie bežné výdavky na obyvateľa). Nasledujúce obrázky 7 až 12 konkretizujú výsledky krabicových grafov oboch ukazovateľov, t. j. zobrazujú konkrétne výsledky ukazovateľov za jednotlivé okresy zadelené do jednotlivých kvartilov.

Čo sa týka DzN_obyvatel_okres môžeme konštatovať, že nad 2. kvartilom (mediánom) sú prevažne okresy západného a stredného Slovenska s výnimkou samospráv PO a MI okresu v rokoch 2010 a 2014 a MI okresu v roku 2018. Výnimkou sú aj štyri najsevernejšie okresy ZA

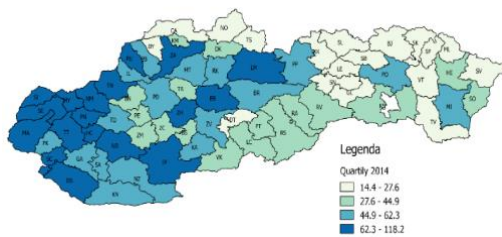
kraja (BY, CA, NO a TS) a okres DT v roku 2010 a 2014, ktoré v sledovaných rokoch vykazujú hodnotu tohto ukazovateľa len v 1. kvartile. V prípade ukazovateľa BV_obyvatel_okres môžeme konštatovať, že okresy si svoju pozíciu nad, respektíve pod mediánom prevažne vo všetkých sledovaných rokoch udržali.



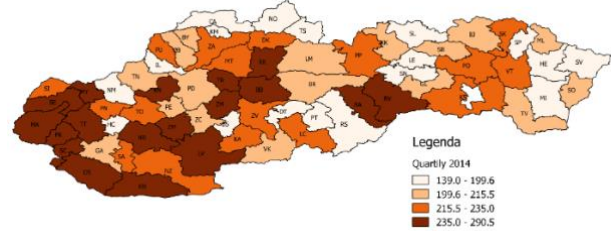
Obr. 7 Daň z nehnuteľnosti na obyvateľa podľa okresov (rok 2010)



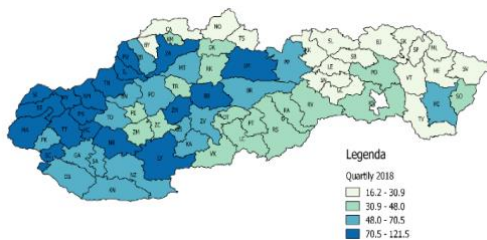
Obr. 8 Bežné výdavky na obyvateľa podľa okresov (rok 2010)



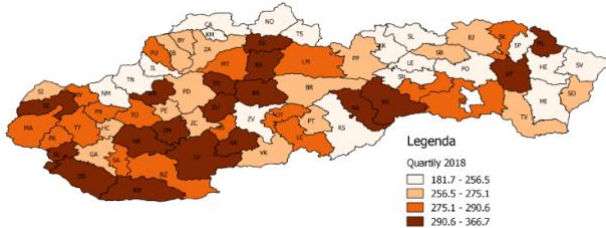
Obr. 9 Daň z nehnuteľnosti na obyvateľa podľa okresov (rok 2014)



Obr. 5 Bežné výdavky na obyvateľa podľa okresov (rok 2014)



Obr. 6 Daň z nehnuteľnosti na obyvateľa podľa okresov (rok 2018)



Obr. 7 Bežné výdavky na obyvateľa podľa okresov (rok 2018)

Výnimkami sú: nad medián v roku 2014 poskočili samosprávy okresov PO a MT, NZ, NI, ktoré tam ostali aj v poslednom sledovanom roku, taktiež LM, BŠ, DT, ML a GL v roku 2018. Svoje bežné výdavky na obyvateľa pod medián príslušného roka dostali v roku 2014 okresy PB ako aj BY, BR, VK a KK, ktoré tam ostali aj v roku 2018 a v roku 2018 samosprávy v okresoch SI, PB, ZA, ZV, PP a PO. Výsledky sledovaných ukazovateľov podľa okresov zobrazené pomocou mapových výstupov nepotvrdili jednoznačný (resp. priamo úmerný) vývoj bežných výdavkov na obyvateľa v prípade zmien (t.j. nárastu) príjmov z daní z nehnuteľností na obyvateľa. Súvisí to aj s faktom, že daň z nehnuteľností sa v priemere podieľa necelou desatinou na celkových bežných príjmoch miestnych samospráv. Napriek tomu výsledky naznačujú tendencie nižšieho zdaňovania a s tým súvisiacich nižších bežných výdavkov v okresoch na Kysuciach a Orave ako aj chudobnejších (s pohľadu ekonomickej úrovne) oblastí na juhu stredného Slovenska a na východe krajiny, kde je zároveň sústredený väčší počet malých miestnych samospráv.

Záver

Vývoj príjmov miestnych samospráv z daní z nehnuteľností na obyvateľa sa v roku 2018 zvýšil v priemere o 16,0% v porovnaní s rokom 2010. Z pohľadu regionálnej príslušnosti samospráv (podľa NUTS III) sledujeme klesajúci trend hodnôt dane z nehnuteľností na obyvateľa od západu na východ krajiny. Najvyššie hodnoty vo všetkých rokoch vykazujú v priemere samosprávy Bratislavského a Trnavského kraja (BA kraj sme analyzovali bez hlavného mesta Bratislavy a jeho mestských častí), najnižšie hodnoty ukazovateľa dosiahli v priemere samosprávy Prešovského a Košického kraja, relatívne s najnižším nárastom hodnôt tohto ukazovateľa v rámci skúmaných rokov, pričom v uvedených krajoch je zastúpený aj najväčší počet malých obcí (do 1000 obyvateľov). V príspevku sme v nadväznosti na vývoj daní z nehnuteľností na obyvateľa skúmali aj vývoj bežných výdavkov na obyvateľa podľa regionálnej príslušnosti miestnych samospráv. Pozorujeme, že sledované ukazovatele výraznejšie narástli medzi rokmi 2014 a 2018, čo je obdobie po odznení dopadov svetovej finančnej a hospodárskej krízy, v ktorom došlo k rýchlejšiemu rastu príjmov, čo ovplyvnilo aj rast výdavkov. Výsledky poukázali na výraznejší rast bežných výdavkov na obyvateľa ako daní z nehnuteľností na obyvateľa k čomu výrazne dopomohol aj rast výnosu podielovej dane po odznení dopadov hospodárskej krízy. Súviselo to aj s faktom, že daň z nehnuteľností sa v podmienkach SR v priemere podieľa približne desatinou na financovaní bežných výdavkov miestnych samospráv. Výsledky ďalej naznačujú tendencie nižšieho zdaňovania (resp. nižšej ochoty zvyšovania sadzieb daní z nehnuteľností) a s tým súvisiacich nižších bežných výdavkov v okresoch na Kysuciach a Orave ako aj chudobnejších oblastí (z pohľadu ekonomickej úrovne) na juhu stredného Slovenska a na východe krajiny, kde je zároveň sústredený väčší počet malých miestnych samospráv.

Grantová podpora: Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0151/18 „Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0“.

Zoznam bibliografických odkazov

AHMAD, E. – TANZI, V. – GAO, Q. 1995. Local Taxation in an International Perspective, In *Reforming China's Public Finances*. Washington : International Monetary Fund. 1995. 286 s. ISBN 1-55775-511-6

Bilancie príjmov a výdavkov obcí 2010 – 2018. Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

BIRD, R. M. – SLACK, E. 2002. *Land and Property Taxation: A Review*. World Bank Group. 47 s. [online]. [cit. 2020-10-20]. Dostupné na internete: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf>>

BIRD, R., M. 2000. *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal, Principles, Local Applications*. Working paper. 2000. 27 s.

BLÖCHLIGER, H. - KING, D. 2006. Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of SubCentral Governments. In. *OECD Economic Studies*, č. 43, s. 155-188. ISSN 0255-0822.

BORSEKOVÁ, K. - ČAPKOVÁ, S. a kolektív. 2018. *Vybrané kapitoly z verejnej správy a regionálneho rozvoje*. Praha: Professional Publishing. 2018. 250 s. ISBN 978-80-88260-19-6.

COHEN, J. M. 2019. Reforming local public finance to reduce resource consumption: the sustainability case for graduated property taxation. In *Sustainability Science* [online]. 2019, vol. 14, [cit. 2020-10-10]. Dostupné na internete: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-018-0598-6>>.

EBEL, R. - YILMAZ, S. 2002. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*. World Bank Institute. 2002. 64 s.

SOPKULIAK, A., 2017. Priestorové súvislosti v príjmoch a výdavkoch miestnej samosprávy na Slovensku, In *Geografický časopis*, roč. 69, č. 2, s. 167-186. ISSN 0016-7193.

Makroekonomické ukazovatele Slovenska 1993 – 2020 dostupné na internete <https://www.euroekonom.sk/ekonomika/ekonomika-sr/>

Výstupy z databáz DataCentra 2010 - 2018. Dostupné na objednávku

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

SOCIÁLNE MÉDIA VO VEREJNEJ SPRÁVE

SOCIAL MEDIA IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ondrej Mital'

ABSTRAKT

Public administration has a decisive position in contemporary governance, which is influenced by information technologies. Regarding the constantly growing importance of information technologies, public administration tries to find optimal solutions, which might help to increase the quality of governance processes. Social media bring sophisticated mechanisms, which can enrich interactions and communication between public administration and citizens. The aim of this paper is to analyze the presence of selected public administration organizations on the most popular social media. Put differently, paper tries to examine the creation of official pages by cities, self-governing regions and central level of state administration on Facebook, Instagram, Twitter and YouTube. At the same time, paper provides theoretical insight to the use of social media in public administration. Finally, various limits and perspectives of social media usage are discussed in the final part of the article.

Kľúčové slová: *information technologies, social media, public administration, information*

Úvod

Dopady používania informačných technológií na výkon funkcií verejnej správy sú často diskutované ako kľúčová výzva súčasného spravovania spoločnosti. Verejná správa má pozíciu rozhodujúcej entity pri spravovaní spoločnosti. Súčasne však možno pozíciu a význam aktívnej verejnosti považovať za nenahraditeľnú zložku tohto procesu, ktorá je často vnímaná ako dôležitý atribút zdravej a vitálnej demokratickej spoločnosti. Vychádzajúc z aktuálnej krízy demokracie je hľadanie nových foriem participácie verejnosti naliehavé a aktuálne. Informačné technológie, e-participácia a angažovanosť verejnosti sú v posledných rokoch často diskutované najmä v kontexte sociálnych médií, ktoré sú vnímané ako vhodný prostriedok smerujúci k zapojeniu verejnosti do spravovania. V tomto zmysle je ambíciou príspevku skúmať prezenciu vybraných organizácií verejnej správy na Slovensku v rámci najpoužívanejších sociálnych médií súčasnosti. Pozornosť bude zameraná na vybrané skupiny organizácií verejnej správy, konkrétne mestá, vyššie územné celky a ústrednú úroveň štátnej správy. Vytvorenie oficiálnych stránok jednotlivých organizácií verejnej správy možno považovať za základný krok, nie len k ich samotnému využívaniu, ale zároveň k ich hlbšiemu skúmaniu. V tomto zmysle je pozornosť zameraná nie len na využívanie sociálnych médií v súčasnej verejnej správe, ale aj ich opodstatnenosť v rámci spravovania spoločnosti. Rovnako nevyhnutné je však bližšie poukázať na prínosy a prípadné riziká spojené s využívaním sociálnych médií, ktoré sú identifikovateľné pri zohľadnení špecifického charakteru organizácií verejnej správy.

1 Úloha sociálnych médií v súčasnom procese spravovania spoločnosti

Sociálne média možno považovať za fenomén posledného desaťročia, ktorý významným spôsobom zmenil spôsob a vnímanie komunikácie organizácií z rôznych oblastí spoločnosti. Dopad a intenzita využívania sociálnych médií bude v najbližšej dobe rásť, pretože nemožno badať žiadne indikácie, že ich popularita klesá (Siena a kol., 2019; Toscano, 2017). Toto tvrdenie je umocnené argumentom, že sociálne média sú voľne dostupné a prakticky nevyžadujú budovanie a udržiavanie technickej infraštruktúry (Mergel, 2017). Sila sociálnych médií prepojiť ľudí a informácie v reálnom čase zvyšuje schopnosť členov verejnosti mobilizovať sa, pretože široké spektrum sociálnych skupín možno obsiahnuť veľmi ľahko a vo veľmi krátkom čase (Sihi, 2018; Lev-On, Steinfeld, 2015).

Sociálne média by mali byť vnímané ako nástroj, ktorý pomáha verejnej správe efektívnejšie slúžiť verejnosti, poskytuje jej priestor na efektívnu komunikáciu, ale súčasne pomáha redukovať administratívne náklady (Khan, 2017). V tomto zmysle môže verejná správa využiť sociálne siete za účelom podpory participácie, diskusie a spolupráce (Brainard, 2016).

Sociálne média však nepredstavujú len platformu pre obojsmernú interakciu medzi verejnou správou a verejnosťou, ale majú potenciál vytvoriť prostredie, pomocou ktorého sa budú občania cítiť viac zapojení do riadenia organizácií verejnej správy, vyhodnocovania ich výkonnosti a tiež viac zodpovední za konkrétne územie (Hartmann, 2019; Dimitrijevska-Markoski, 2018). Sociálne médiá tak môžu zvýšiť povedomie verejnosti o výkone jednotlivých funkcií verejnej správy. Tento predpoklad môže napomôcť občanom a vládam vytvoriť partnerský vzťah a realizovať tak spoločensky zodpovedné rozhodnutia (Bonsón a kol., 2015). Súhrnne tak možno povedať, že sociálne média reprezentujú novú a sofistikovanú komunikačnú platformu pre verejnú správu a spoločnosť, ktorá je extrémne odlišná od doposiaľ využívaných komunikačných nástrojov.

1.1 Špecifiká verejnej správy a používanie sociálnych médií

Vo všeobecnosti možno uvažovať o predpoklade, že sociálne média pomáhajú pri plnení cieľov verejnej správy rôznymi spôsobmi, ako napríklad znižovaním nákladov, zlepšením kvality verejných služieb, zvyšovaním spokojnosti občanov, zvyšovaním transparentnosti a otvorenosti verejnej správy, ale aj podporovaním participácie a angažovanosti občanov. V tomto zmysle možno len súhlasiť s názorom **M. Z. Sobaci** (2016), že využívanie sociálnych médií vo verejnej správe sa javí ako veľmi sľubné a perspektívne. Organizácie verejnej správy môžu veľmi ľahko vytvoriť svoj oficiálny profil na akejkoľvek sociálnej sieti, avšak mali by zohľadniť prinajmenšom základné aspekty jeho využívania, ako napríklad vytvorenie politiky jeho spravovania s vhodnými cieľmi, nástrojmi a zámerom, zabezpečenie aktuálnosti zverejnených informácií, schopnosť chrániť a monitorovať profil pred jeho prípadným zneužitím (Shark, 2015). Pri spravovaní a využívaní sociálnych sietí, by mala byť zohľadnená aj samotná podstata verejnej správy, a to najmä vo významoch a dichotómiách, ktorými sú otvorenosť sociálnych médií a uzatvorenosť verejnej správy, samoorganizačná schopnosť sociálnych médií a striktná kontrola vo verejnej správe, ale aj horizontálny charakter sociálnych médií oproti silnej hierarchickej štruktúre verejnej správy (de Kool, 2014). V tomto

zmysle sa teda musí verejná správa vysporiadať s viacerými výzvami, ktoré sa využívania sociálnych médií týkajú. V opačnom prípade nemôže byť dosiahnutý ideál otvorenej verejnej správy, ktorá považuje informovanú a digitálnu verejnosť za svojho partnera.

Implementovanie sociálnych médií do komunikačnej stratégie organizácií verejnej správy je náročný proces. V tomto zmysle možno len súhlasiť s myšlienkou, ktorú vyslovil **G. F. Khan** (2017), že len obyčajné vytvorenie profilu na sociálnych sieťach nestačí, pretože na plné dosiahnutie benefitov vyplývajúcich z využívania sociálnych médií je nevyhnutné zaviesť kultúru zdieľania, transparentnosti, otvorenosti a spolupráce (tzv. STOC Culture). Súčasne by malo používanie sociálnych médií zo strany verejnej správy byť založené na otvorenosti k zdieľaniu, jasnému zadefinovaniu transparentnosti, odhodlaniu k spolupráci a gramotnosti súvisiacej s pochopením ako sociálne siete fungujú (Miller, 2011). Systematický prístup založený na plánovaní je z hľadiska nárastu významu sociálnych médií zároveň spojený aj s potrebou pravidiel, noriem a štandardov (Mergel, Greeves, 2012). Súčasne súhlasíme s **R. Laforest** (2013), že stratégie využívania sociálnych médií majú byť súčasťou širšieho inštitucionálneho rámca zameraného na podporu participácie a angažovania verejnosti, pretože len vtedy dokážu prispieť k procesu demokratizácie.

1.2 Prínosy a riziká využívania sociálnych médií v prostredí verejnej správy

Verejná správa vo všeobecnosti potrebuje oproti iným sektorom národného hospodárstva relatívne dlhšiu dobu na reflektovanie meniacich sa celospoločenských podmienok. Podľa **T. Fyfe** a **P. Crookall** (2010) preto možno hovoriť o reálne jestvujúcom tlaku na verejnú správu používať sociálne médiá, pretože existuje legitímna obava z oneskorenej reakcie verejnej správy, ktorá takto nevyužije potenciál sociálnych médií zlepšiť decentralizáciu rozhodovacích procesov, posilnenia spolupráce a zlepšenia kvality verejných služieb. Sociálne médiá totiž prinášajú interaktivitu, ktorá je odlišná od tradičných webových stránok, pretože interaktivita sociálnych médií je založená na dobrovoľnosti a proaktívnom prístupe zo strany užívateľov. Práve preto je podľa slovinských odborníkov **T. Jukić** a **B. Svete** (2018) možné, aby verejná správa využívala sociálne médiá na zlepšenie poskytovania verejných služieb a organizačného imidžu, ako aj na vytvorenie viac inkluzívnych procesov tvorby politik. Sociálne médiá sú totiž v tomto zmysle často využívané na zdieľanie názorov a myšlienok občanov vo vzťahu k verejným službám, zvyšovanie efektívnosti organizácií verejnej správy a kvality života (Alcaide-Muñoz, Rodríguez Bolívar, 2019; Špaček 2018).

S využívaním sociálnych médií sa paralelne spájajú aj určité riziká. Vo všeobecnosti musí byť za každých okolností výkon funkcií verejnej správy v súlade s demokratickými princípmi, a to aj v prípade zdieľania a získavania informácií a dát prostredníctvom sociálnych médií. Procedúry a aktivity teda musia vždy spĺňať určité minimálne štandardy na rovnosť príležitostí participovať a angažovať sa jednotlivcom a skupinám jednotlivcov, ktorí sú pre konkrétne rozhodnutie relevantní (Poupa, 2012). Ak organizácia verejnej správy nie je schopná zabezpečiť tento základný ideál, v tom prípade je legitímnosť využívania sociálnych médií prinajmenšom otázná. Ďalšie nevýhody a riziká súvisia so samotnou podstatou sociálnych médií. Informačné technológie totiž vytvárajú nové otázky týkajúce sa ochrany súkromia a osobných údajov, kvality verejného diskurzu, spravodlivosti, ale aj schopnosti verejnej správy čeliť týmto výzvam. Ochrana súkromia a bezpečnosť informácií sú totiž veľmi citlivo

vnímané najmä v oblastiach, akými sú elektronické zdravotníctvo, e-dane alebo cloudové riešenia. Paralelne je potrebné skúmať aj objektívnosť a správnosť informácií, pretože práve sociálne médiá sú v poslednej dobe priestorom pre šírenie dezinformácií. Občania tvoriaci informačnú spoločnosť sú však stále viac bezprostredne závislí na kyberpriestore s vlastnou virtuálnou realitou, pretože ho využívajú ako zdroj na zhromažďovanie, získavanie a využívanie informácií (Župová, 2019). Možno teda len súhlasiť s hodnotným názorom **K. Miňovej** (2020), že hlavným rizikom nie je len samotná strata a následné zneužitie dát, ale často sa zabúda na nepriame negatívne dopady používania sociálnych médií, ktoré spočívajú v zmenách správania sa a rozhodovania jednotlivca na základe dezinformácie.

Súhrnne však možno súhlasiť s **J. Kim, Y. Kim a J. J. Yoo** (2014), že odborníci, nie len z oblasti verejnej správy, ešte len začali skúmať dopady využívania sociálnych médií ako platformy, ktorá pomáha formovať zásadné pohyby v spoločnosti. Využívanie sociálnych médií organizáciami verejnej správy teda možno vnímať ako nevyhnutnú reflexiu ich aktuálnej významnosti a vysokej miery využívania samotnými koncovými používateľmi, teda občanmi. Zároveň je potrebné dodať, že verejná správa by mala v pozitívnom slova zmysle využiť potenciál sociálnych médií, ktoré sa javia ako platforma na získavanie informácií, ich zdieľanie, ale aj priestor pre vzájomnú diskusiu a obohatenie obojsmernej interakcie medzi verejnou správou a verejnosťou.

2 Prezencia vybraných organizácií verejnej správy na sociálnych médiách

Na základe uvedených skutočností je ambíciou príspevku skúmať prezenciu vybraných organizácií verejnej správy na Slovensku v rámci najpoužívanejších sociálnych médií súčasnosti. V tomto zmysle je pozornosť príspevku zameraná na sociálne siete Facebook, Instagram, Twitter a YouTube. Paralelne je zámerom textu v teoretickej rovine poukázať na opodstatnenosť využívania sociálnych médií v podmienkach verejnej správy. Výber výskumnej vzorky bol vykonaný na základe zámerného výberu s dôrazom na organizácie územnej samosprávy a štátnej správy. Z hľadiska územnej samosprávy príspevok analyzuje prezenciu miest (141) a vyšších územných celkov (8). Vzhľadom na vysokú fragmentáciu územnej samosprávy na Slovensku sa tento výber javí ako logický. Z pohľadu štátnej správy bola pozornosť zameraná na ústrednú úroveň štátnej správy (24), ktorá prakticky zastrešuje výkon štátnej správy na Slovensku.

Príspevok zachytáva aktuálny stav skúmanej problematiky k 1. novembru 2020. Všetky získané informácie a dáta boli zozbierané manuálne analýzou informácií, ktoré sú zverejňované zvolenými organizáciami verejnej správy (external desk research). Pozornosť bola zameraná len na samotnú prezenciu zvoleného súboru organizačných jednotiek na najpopulárnejších sociálnych médiách, čo možno z hľadiska budúceho výskumu považovať za nevyhnutný a základný predpoklad ďalšieho skúmania predmetnej problematiky v podmienkach verejnej správy na Slovensku.

Prezencia vybraných organizácií na najčastejšie používaných sociálnych médiách je súčasťou tabuľky číslo 1. Získané údaje sú prezentované v absolútnych hodnotách, ale aj v percentuálnom vyjadrení na celkovom počte organizácií v rámci jednotlivých vybraných kategórií.

Tabuľka č. 1: Prezencia vybraných organizácií verejnej správy na sociálnych sieťach

| | Územná samospráva | | | | Štátna správa | | | |
|-----------|-------------------|-----|------------------------------|------|---------------------|------|--|-----|
| | Mestá (n=141) | | Vyššie územné celky (n=8) | | Ministerstvá (n=14) | | Ostatné ústredné orgány štátnej správy (n=10) | |
| Facebook | 124 | 88% | 8 | 100% | 14 | 100% | 6 | 60% |
| Instagram | 39 | 28% | 6 | 75% | 8 | 57% | 1 | 10% |
| Twitter | 25 | 18% | 5 | 63% | 5 | 36% | 3 | 30% |
| YouTube | 17 | 12% | 8 | 100% | 7 | 50% | 2 | 20% |

Zdroj: Autor

Spomedzi najpoužívanejších sociálnych médií možno v podmienkach vybraných organizácií verejnej správy na Slovensku považovať za najviac využívaný Facebook. Toto sociálne médium, ktoré zaznamenáva už dlhoročne najväčší úspech medzi koncovými užívateľmi, využíva až 124 (88%) miest a dokonca všetkých 8 samosprávnych krajov a všetkých 14 ministerstiev. Na základe uskutočnenej analýzy môžeme za druhú najviac využívanú sociálnu sieť považovať Instagram, ktorý využíva 39 (28%) miest, 6 (75%) samosprávnych krajov a 8 (57%) ministerstiev. Túto skutočnosť neneguje ani nízke využívanie tejto sociálnej siete ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy (10%), ktoré celkovo v porovnaní s ostatnými zvolenými skupinami organizácií verejnej správy sociálne siete využívajú menej často. Odlišnú mieru prezencie organizácií verejnej správy možno identifikovať pri sociálnych sieťach Twitter a YouTube. V porovnaní týchto dvoch sociálnych sietí je viac využívaný Twitter v prípade slovenských miest a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Na druhej strane, oficiálny profil na YouTube má v porovnaní s Twitterom zriadených viac samosprávnych krajov a ministerstiev. Celkovo sú Twitter a YouTube v porovnaní so sieťami Instagram a Facebook využívané vybranými organizáciami verejnej správy na Slovensku v oveľa menšej miere.

3 Perspektívy a limity využívania sociálnych médií v prostredí verejnej správy

Sociálne média možno na základe spomenutých myšlienok, ale aj na základe uskutočnenej analýzy považovať za výzvu, ktorej verejná správa v kontexte podpory participácie a angažovanosti verejnosti momentálne čelí. Práve využitím inovatívnych foriem fungujúcich na neutíchajúcom rozmachu informačných technológií je možné podporiť účasť verejnosti na správe verejných záležitostí. Sociálne média a ich používanie možno v kontexte verejnej správy stotožniť s benefitmi, ktoré možno vnímať nie len optikou organizácií verejnej správy, ale aj z pohľadu verejnosti.

Nárast využívania informačných technológií umožnil odstránením tradičných bariér rýchle zdieľanie a získavanie informácií. Poskytovanie informácií prostredníctvom sociálnych médií prakticky minimalizuje náklady, ktoré musí verejná správa v tomto zmysle vynaložiť. Pokiaľ zohľadníme materiálne a personálne náklady spojené s udržiavaním webovej stránky, tak náklady spojené s využívaním sociálnych médií sú prakticky minimálne. Súčasne je

potrebné povedať, že neexistuje žiadny kvantitatívny limit spojený so zdieľaním informácií, videí alebo iného obsahu. Rovnako dosah sociálnych médií na samotných užívateľov sa v tomto zmysle javí ako neobmedzený.

Koncový užívateľ zdieľaných informácií by mal mať záujem, aby informácia, ktorú dostane bola objektívna, relevantná a dôveryhodná. To znamená, aby pri využívaní sociálnych médií bola splnená podmienka overiteľnosti plurality kanálov medzi verejnou správou a občanmi. V tomto zmysle je viac než žiadúce, aby jednotlivé sociálne média, respektíve sociálne média a webové stránky organizácií verejnej správy boli vzájomne prepojené alebo na seba priamo odkazovali. V ideálnom prípade by tým pádom sociálne média mohli obmedziť šírenie dezinformácií.

Výhodou sociálnych médií je rýchlosť, akou sú schopné šíriť informácie medzi užívateľmi. Sú teda ideálne na krátke prípadne stredne dlhé informácie, ktoré sú podporené videom, obrázkom alebo pozvánkou. Oficiálne profily na sociálnych sieťach nie sú vhodné na publikovanie povinne zverejňovaných informácií, právnych noriem alebo iných obsahovo rozsiahlych dokumentov. Na druhej strane je však potrebné argumentovať, že aj tieto informácie sú pre občana dôležité a majú silnú výpovednú hodnotu. V tejto súvislosti je však kľúčová vzájomná prepojenosť komunikačných kanálov, ktoré verejná správa využíva na poskytovanie a zber informácií a dát. Sociálne média by v tomto zmysle mali odkazovať na webové stránky organizácií verejnej správy, kde sú už tradične zverejňované práve rozsiahle dokumenty v podobe rozpočtov, záverečných účtov, plánovacích a strategických dokumentov, ale aj aktuálne platnej či pripravovanej legislatívy.

Skúmaná platforma pre zdieľanie informácií môže byť zároveň charakterizovaná širšími celospoločenskými dopadmi. Sociálne médiá sú ďalším prostriedkom na podporu záujmu verejnosti o fungovanie a aktivity vykonávané verejnou správou. Vzhľadom na súčasný trend smerujúci k podpore participácie a angažovanosti verejnosti, ktorý je evidentný predovšetkým v rámci formulácie verejných politík, by využívanie sociálnych médií mohlo obohatiť nie len fungovanie verejnej správy ale aj spoločnosť ako celok prostredníctvom zvýšenia kvality verejných služieb.

Okrem benefitov a pozitívneho pohľadu na sociálne média, ktoré samotný text prináša je potrebné vnímať aj jeho limity. Predovšetkým je potrebné povedať, že analýza bola zameraná výlučne na prezenciu vybraného súboru organizácií na najčastejšie využívaných sociálnych médiách. Obmedzujúco je potrebné vnímať hlavne skutočnosť zámerného výberu organizácií verejnej správy, pričom tento fakt je zapríčinený hlavne komplexnosťou jednotlivých subsystémov verejnej správy a fragmentovanosťou miestnej územnej samosprávy. Na druhej strane, zistenie prezencie je len prvým krokom k dôkladnejšej, systematickejšej a hlbšej empirickej analýze, ktorá sa vzhľadom na neutíchajúci význam sociálnych médií javí ako nevyhnutná. V tomto zmysle príspevok vyžaduje podporu ďalšieho výskumu s dôrazom na problémy, akými sú analýza obsahu jednotlivých príspevkov, frekvencia využívania sociálnych sietí alebo miera interakcie verejnosti v rámci činnosti a aktivít organizácií verejnej správy na oficiálnych profiloch zriadených na sociálnych sieťach.

Záver

Vzhľadom na neúfňajúci rozmach informačných technológií, nevyhnutnosť permanentného hľadania nových foriem efektívnej interakcie medzi verejnou správou a verejnosťou a vzhľadom na viaceré výzvy stojace pred súčasnými štátmi v kontexte krízy demokracie, možno považovať práve sociálne médiá za platformu, ktorá má potenciál pozitívne prispieť k zámeru verejnej správy podporiť participáciu a angažovanosť verejnosti pri spravovaní verejných záležitostí.

Súhrnne možno povedať, že sociálne médiá sú v rôznej miere súčasťou aktivít verejnej správy a pomáhajú obohatiť obojsmernú interakciu medzi verejnou správou a verejnosťou. Na základe uskutočnenej analýzy môžeme argumentovať, že z hľadiska prezencie vybraných subjektov verejnej správy na Slovensku patria medzi sociálne médiá s najväčším počtom oficiálnych profilov Facebook a Instagram. Na základe posúdenia odlišného charakteru územnej samosprávy a štátnej správy je logické a tiež overené tvrdenie, že zriaďovanie oficiálneho profilu na sociálnych sieťach je častejšie u jednotiek územnej samosprávy. Na záver možno konštatovať, že sociálne médiá samozrejme nepredstavujú všeliek na súčasné problémy súvisiace s participáciou a angažovanosťou verejnosti, ale nevyužitie potenciálnych benefítov ich používania môže znamenať premrhanú príležitosť, ktorú si súčasné demokratické štáty 21. storočia nemôžu dovoliť.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALCAIDE-MUÑOZ, L.- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. 2019. "Using Tools for Citizen Engagement on Large and Medium-Sized European Smart Cities." In ALCAIDE-MUÑOZ, L. - RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (eds). *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*. Cham: Springer, 2019, p. 23-25. ISBN 978-3-319-89474-4.
- BONSÓN, E. ET. AL. 2015. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. In *Government Information Quarterly*. ISSN 0740-624X, 2015, vol. 32, n. 1, p. 52-62.
- BRAINARD, L. A. 2016. Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washington DC, Metropolitan Police Department. In Zavattaro, M. S. - Thomas A. B. (eds). *Social Media for Government: Theory and Practice*. New York: Routledge, 2016, p. 117-134. ISBN 978-1-4987-0456-4.
- DE KOOL, D. 2014. The Use of Social Media in the Public Sector: Some Lessons from the Netherlands." In RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (eds). *Measuring E-government Efficiency: The Opinions of Public Administrators and Other Stakeholders*. New York: Springer-Verlag. 2014, p. 157-170. ISBN 978-1-4614-9982-4.
- DIMITRIJEVSKA-MARKOSKI, T. 2018. Exploring Municipal Utilization of Social Media in Performance Measurement and Management. In *Public Administration Issues*. ISSN 1999-5431, 2018, n. 6 Special Issue II, pp. 98–106.
- HARTMANN, S. 2019. Citizen Relationship Management for Civic Participation: How Smart Cities use to Involve Citizens. In ALCAIDE-MUÑOZ, L. - RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.

- (eds). *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*. Cham: Springer, 2019, p. 59-77. ISBN 978-3-319-89474-4.
- JUKIĆ, T. – SVETE, B. 2018. The Use of Facebook in the Slovenian Local Self-Government: Empirical Evidence. In *Central European Public Administration Review*. ISSN 2591 - 2240, 2018, vol. 16, n. 2, p. 7–22.
- KHAN, G. F. 2017. *Social Media for Government: A Practical Guide to Understanding, Implementing, and Managing Social Media Tools in the Public Sphere*. Singapore: Springer. 2017, 159 p. ISBN 978-981-10-2942-4.
- KIM, J - KIM, Y. – YOO, J. J. S. 2014. The public as active agents in social movement: Facebook and Gangjeong movement. In *Computers in Human Behavior*. ISSN 0747-5632, 2014, vol. 37, p. 144–151.
- LAFOREST, R. 2013. Deep and Wide: Citizen Engagement in the Era of Social Media. In CONTEH, CH. - ROBERGE, I. (eds). *Canadian Public Administration in the 21st Century*. Boca Raton: CRC Press, 2013, p. 61-78, ISBN 978-1-4665-9171-4.
- LEV-ON, A. – STEINFELD, N. 2015. Social Media and the City: Analyzing Conversations in Municipal Facebook Pages. In SOBACI, M. Z. (eds). *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*. Cham: Springer. 2015, p 234-261. ISBN 978-3-319-17722-9.
- MERGEL, I. – GREEVES, B. 2012. *Social Media in the Public Sector Field Guide: Designing and Implementing Strategies and Policies*. San Francisco: Jossey-Bass, 2012, 224 p. ISBN 978-1-1181-0993-9.
- MERGEL, I. 2017. Building Holistic Evidence for Social Media Impact. In *Public Administration Review*. ISSN 0033-3352, 2010, vol. 77, n. 4, p. 489-495.
- MILLER, A. 2011. Information Science Reference Cultural barriers to organizational social media adoption. In GIRARD, J. P. - JOANN L. G. (eds). *Social Knowledge: Using Social Media to Know what You Know*. Hershey: IGI Global, 2011, p. 96-114, ISBN 978-1-6096-0203-1.
- MIŇOVÁ, K. 2020. Moral Aspects of the Security of Individuals in the Hyper-connected Society. In UŠIAK J. – KOLLÁR, D. (eds.). *Security Forum 2020 - 13th Annual International Scientific Conference February 12th- 13th, 2020 at Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia, Conference Proceedings*. Banská Bystrica: Interpolis, 2020, p. 179-191, ISBN 978-80-973394-3-2.
- POUPA, CH. 2012. Social Networks and e-Voting: A New Impulse for Democracy? In SNELLEN, I. – THAENS, M. – de DONK, W. (eds.). *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam: IOS Press BV, 2012, p. 81-92. ISBN 978-1-61499-136-6.
- SHARK, A. R. 2015. *Technology and Public Management*. Routledge: New York, 2015, 426 p. ISBN 978-1-138-85265-5.
- SIENA, O. et al. 2019. Facebook's use by Local Governments to Promote Accountability with Social Participation. In *Revista de Direito da Cidade*. ISSN 2317-7721, 2019, vol. 11, n. 3, p. 584-616.
- SIHI, D. 2018. Friending and Funding Through Facebook: Social Media Use of Regional Nonprofit Organizations. In MANOHARAN, A. P. – MCQUISTON, J. (eds). *Innovative Perspectives on Public Administration in the Digital Age*. Hershey: IGI Global. 2018, p. 256-283. ISBN 978-1-5225-5966-5.

- SOBACI, M. Z. 2016. Social Media and Local Governments: An Overview.” In SOBACI, M. Z. (eds). *Social Media and Local Governments. Public Administration and Information Technology*. Springer, Cham, 2016, p 3-21. 978-3-319-17722-9
- ŠPAČEK, D. 2018. Social Media Use in Public Administration: The Case of Facebook Use by Czech Regions. In *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. ISSN 1337-9038, 2018, vol. 11, n. 2, p 199-218.
- FYFE, T. – CROOKALL, P. 2010. *Social Media and Public Sector Policy Dilemmas*. Toronto: Institute of Public Administration. 2010. 52 p. ISBN 1-55061-100-3.
- TOSCANO, J. P. 2017. Social Media and Public Participation: Opportunities, Barriers and a New Framework. In ADRIA, M. – MAO. Y. (eds.): *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*. Hershey: IGI Global. 2017. p. 73-89. ISBN 978-1-5225-1082-6.
- ŽUPOVÁ, E. 2019. *Sociologické aspekty verejnej správy*. Košice: ŠafárikPress, 2019, 107 s. ISBN 978-80-8152-827-9.

UPLATŇOVANIE INŠTITÚTU MIESTNYCH DANÍ V KRAJINÁCH V4²³⁰

APPLICATION OF LOCAL TAXES IN V4 COUNTRIES

Anna Vartašová*

ABSTRAKT

Príspevok prezentuje základnú komparáciu systémov miestnych daní v krajinách V4 s podrobnejším zameraním na analýzu rozpočtovej významnosti inštitútu miestnych daní v týchto štátoch, pričom autor dospieva k záveru o existencii tak podobných ako aj rozdielnych znakov z komparatívneho pohľadu. Autor konštatuje, že z hľadiska štruktúry miestnych daní sú tieto porovnávané systémy podobné, avšak rozpočtový význam jednotlivých miestnych daní sa v porovnávaných štátoch líši. Z hľadiska podielu výnosu miestnych daní na HDP i z hľadiska podielu na daňových príjmoch územnej samosprávy dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko a najhoršie Česko. Najvýznamnejšou miestnou daňou v Maďarsku je miestna daň z podnikania, kým vo všetkých ostatných štátoch V4 je ňou daň z nehnuteľností.

KLúčové slová: miestne dane, miestne poplatky, V4, Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko

Úvod

Miestne dane predstavujú inštitút uplatňovaný v mnohých štátoch a dôležitosť ich existencie ako lokálneho zdroja príjmov jednotiek územnej samosprávy v európskom priestore zvýraznilo vytvorenie Európskej charty územnej samosprávy v roku 1985, ktorej signatármi sú všetky štáty V4 (Románová, Radvan, Schweigl, 2019; Kubincová, 2018; Radvan, 2017; Hoffman, 2018; Kulesza, Sześciło, 2012). V rôznych štátoch však miestne dane plnia z hľadiska zdroja príjmov miestnych rozpočtov rôzne významnú úlohu (Bujňáková, 2017, Štrkolec, 2008). Kým daň z nehnuteľností, ako typická daň uplatňovaná ako miestna daň (Youngman, 2016), je predmetom častej analýzy a medzinárodného porovnania (napr. v rámci OECD, IPTI, Lincolnov inštitút), miestne dane sú v tomto smere skôr opomínané²³¹. Z tohto dôvodu je vedeckým cieľom príspevku zistiť rozdiely v rozpočtovej výnosnosti miestnych daní v štátoch V4 a následne vyhodnotiť dôležitosť miestnych daní ako miestneho zdroja príjmu pre jednotlivé porovnávané štáty, pričom autor využije metódu komparácie, historickej metódy a vedeckej analýzy.

²³⁰ Tento príspevok vznikol ako čiastkový výstup v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0214/21.

* Autorka pôsobí ako vedecký pracovník na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach. V rámci výskumnej činnosti sa venuje predovšetkým miestnym daniam a daní z príjmov. Kontakt: anna.romanova@upjs.sk, ORCID: 0000-0002-1366-0134.

²³¹ V rámci SR sa akademické práce zameriavajú na vnútroštátne aspekty a nevenujú sa primárne medzinárodnému komparatívne pohľadu na miestne dane; zahraničné práce len veľmi obmedzene, pričom sa skôr zameriavajú na všeobecné aspekty (fiškálnej) decentralizácie a územnej samosprávy (napr. United Cities and Local Governments & World Bank, 2009).

1 Rámcové vymedzenie miestnych daní v krajinách V4

Miestne dane sa rôznymi odchýlkami uplatňujú vo všetkých porovnávaných štátoch V4. Kým v prípade Slovenska, Poľska a Maďarska je ich existencia zakotvená už v ústavách, resp. základnom zákone štátu (v prípade Maďarska), ústava Českej republiky neobsahuje žiadnu zmienku o tomto inštitúte.

V Slovenskej republike sú miestne dane postavené na báze ich formálnej i reálnej existencie – zákony ich pomenúvajú termínom miestne dane a ich rámcová úprava je obsiahnutá v dvoch zákonoch (zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov a zákon č. 447/2015 Z. z., o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov). O ich samotnom zavedení však už rozhodujú obce miestnymi aktmi – všeobecne záväznými nariadeniami (Vartašová, Červená, 2019; Vernarský, 2015; Červená, Cakoci, 2018; Liptáková, 2018). Sústavu miestnych daní tak tvorí daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie a priradiť k nim možno aj miestny poplatok za rozvoj, ktorý vykazuje skôr znaky dane než poplatku.

Sústava miestnych daní je v ČR tvorená miestnymi poplatkami (konkrétne ide o poplatok za psy, poplatok za pobyt, poplatok za užívanie verejného priestranstva, poplatok zo vstupného, poplatok za povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest a častí miest, poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, využívania a odstraňovania komunálnych odpadov a poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie, ktoré sú regulované zákonom č. 565/1990 Zb. o miestnych poplatkoch) a celoštátnou daňou z nehnuteľnosti (Románová, Radvan, Schweigl, 2019) spravovanou orgánmi štátnej správy – finančnými úradmi (zákon č. 338/1992 Sb. o dani z nehnuteľných vecí), ktorej celý výnos je prerozdelený obciam. Postavené sú teda na báze neformálnej, nakoľko legislatíva ich nepomenúva termínom miestne dane, hoci vzhľadom na ich povahu a definičné znaky možno tieto poplatky a daň za miestne dane považovať (Radvan, 2019: 152-153, Marková, 2005).

Poľský systém je založený na formálnom i materiálnom uplatňovaní inštitútu miestnych daní (a poplatkov, ktoré ale svojou povahou vykazujú skôr znaky daní). Tieto sú regulované tromi zákonmi definujúcimi určitý všeobecný rámec - spoločné pravidlá (a síce zákonom z 15. novembra 1984 o poľnohospodárskej dani, zákonom z 30. októbra 2002 o lesnej dani a zákonom z 12. januára 1991 o miestnych daniach a poplatkoch). Obce formou uznesení rozhodujú o niektorých náležitostiach miestnych daní, kde predovšetkým určujú ich sadzby a pri miestnych poplatkoch okrem stanovenia sadzieb rozhodujú i o samotnom zavedení poplatkov (kým miestne dane sú obligatórne). Tieto formálne označené miestne dane (zahrňujúc i miestne poplatky) však dopĺňajú ďalšie druhy daní, ktoré podľa literatúry napriek ich roztrúseniu do iných právnych aktov spĺňajú definičné znaky miestnych daní (a poplatkov) a napriek absencii formálneho označenia termínom miestna daň/poplatok majú byť považované za miestne dane/poplatky (Dowgier, 2020; Ociesa, 2016, s. 198). Takto vytvárajú systém miestnych daní nie len poľnohospodárska daň, lesná daň, daň z nehnuteľností, ale aj daň z civilno-právnych činností, daň z dedičstva a darovania a paušálna daň z príjmov fyzických

osôb platená vo forme daňovej karty a poplatky: trhový poplatok, miestny poplatok, kúpeľný poplatok, poplatok za reklamu, poplatok za držanie psov, ale aj kolkový poplatok, ťažobný poplatok a ďalšie poplatky - adjacentný poplatok či poplatok z plánovania (Hanusz, 2015).

Existencia miestnych daní v Maďarsku je zakotvená formálne i materiálne (Hoffman, 2018). Ich úprava je obsiahnutá v zákone č. C z roku 1990 o miestnych daniach a obce majú právo ich ukladať na základe oprávnenia daného ústavou v súlade so zákonom, pričom aj vykonávajú ich správu. Ukladajú ich formou miestneho aktu – vyhláškou (Hoffman, 2019). Sústavu miestnych daní tu tvorí daň zo stavieb, daň z pozemkov, komunálna daň, turistická daň, miestna daň z podnikania a iné obecné dane, ktoré môžu obce zaviesť popri zákonom vymenovaných daniach.

2 Rozpočtová významnosť inštitútu miestnych daní – komparácia krajín V4

Vzhľadom na skutočnosť, že vo viacerých štátoch V4 sa objavujú tak miestne dane, resp. poplatky postihujúce ten istý či obdobný predmet zdanenia/spoplatnenia, ako napr. nehnuteľností, motorové vozidlá, psy, rekreačné, turistické či kúpeľné pobyty, ako aj špecifické, v iných štátoch nevyskytujúce sa dane/poplatky, zvolili sme si za cieľ vyhodnotiť rozpočtovú významnosť jednotlivých miestnych daní v príslušných krajinách i vo vzájomnom porovnaní.

2.1 Metodický postup

V rámci komparatívneho prístupu k zhodnoteniu rozpočtovej významnosti miestnych daní medzi jednotlivými krajinami sme zvolili ako porovnávanú skupinu štátov krajiny V4, ktoré predstavuje tradičné medzinárodné zoskupenie v našom regióne. Vychádzali sme z údajov zverejnených príslušnými orgánmi jednotlivých porovnávaných štátov, čiastočne údajov OECD a Eurostatu. Konkrétne, v prípade SR boli údaje o príjmoch čerpané z dokumentov Ministerstva financií SR (rozpočet verejnej správy, vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za príslušné roky²³²) prezentujúce štruktúrované príjmy pri jednotlivých druhoch daňových príjmov, v členení na daň z nehnuteľností, ostatné miestne dane a poplatky²³³, daň z motorových vozidiel (do času, keď tvorili miestnu daň, t. j. do roku 2014 s dobehom dane do roku 2015). Daň za dobývací priestor nebola do rámca príjmov z miestnych daní zahrnutá, keďže nemá povahu miestnej dane, a to i napriek tomu, že majoritná časť (približne 80%) jej výnosu plynie do rozpočtu obcí, i keď by to možno prispelo k lepšej porovnateľnosti výsledkov v dôsledku toho, že obdobná daň (ťažobný poplatok - oplata eksploatacyjna) je považovaná v Poľsku za miestnu daň (poplatok)

²³² Tieto údaje majú istú odchýlku v presnosti, nakoľko sú zostavované z finančných výkazov zaslaných obcami a VÚC, pričom v jednotlivých rokoch tento výkaz nepredložilo niekoľko obcí (napr. v rokoch 2012 a 2013 – 5 obcí, 2014 – 15 obcí, 2015 – 8 obcí), ktorých výsledky hospodárenia preto nie sú zahrnuté do celkového hodnotenia. Za roky 2010 a 2011 boli poskytnuté Ministerstvom financií SR na vyžiadanie, z dôvodu, že neboli zverejnené.

²³³ Hoci z hľadiska povahy poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad nemá podľa nášho názoru povahu dane, na účely výkazníctva sa zahŕňa v rámci štruktúry rozpočtu obce spoločne s ostatnými miestnymi daňami pod jednou položkou (dane za špecifické služby). Navyše, v zmysle §2 písm. b) zákona č. 563/2009 Z. z., o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa považuje za daň sensu largo.

a považuje sa za vlastný príjem rozpočtov obcí. V prípade ČR bol zdrojom údajov Štátny záverečný účet územných rozpočtov Českej republiky publikovaný Ministerstvom financií ČR, ktorý štruktúrne rozlišuje daň z nehnuteľností, miestne poplatky celkom a v ich rámci špecifikuje len niektoré poplatky (miestny poplatok za odpad, poplatok za psy a i.), doplnený o identifikované údaje o daňových výnosoch zo zdrojov OECD (za poplatok za psy, poplatok za pobyt, poplatok za užívanie verejného priestranstva a poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie). Údaje za Poľsko boli získané z údajov zverejnených Ministerstvom financií RP v správach o plnení štátneho rozpočtu a Ústredným štatistickým úradom. V rámci evidencie príjmov jednotiek územnej samosprávy rozlišujú daň z nehnuteľností, poľnohospodársku a lesnú daň, daň z dopravných prostriedkov, trhovú poplatok, kolkový poplatok, ťažobný poplatok, daň z civilno-právnych činností, daň z dedičstva a darovania a paušálna daň z príjmov fyzických osôb vo forme daňovej karty. Pokiaľ ide o ostatné miestne poplatky (miestny, kúpeľný, poplatok za reklamu, poplatok za držanie psov), tieto nie sú v rozpise položiek rozpočtových príjmov evidované a pravdepodobne sú zahrnuté v položke ostatné príjmy. Túto sme však na účely porovnania nezahrnuli z dôvodu absencie rozpisu, akým podielom sa na nej uvedené poplatky podieľajú a ktoré ďalšie príjmy sú v nej zahrnuté a v akom rozsahu. V prípade Maďarska boli údaje získané z dokumentov Ústredného štatistického úradu MR, v členení na daň zo stavieb, daň z pozemkov, daň z rekreačných stavieb, miestna daň z podnikania, komunálna daň, obecné dane a turistická daň. Údaje o daňových príjmoch neboli čerpané zo štatistík OECD kvôli nepresnosti metodiky zahrňania, resp. nezahrňania jednotlivých druhov daňových príjmov.

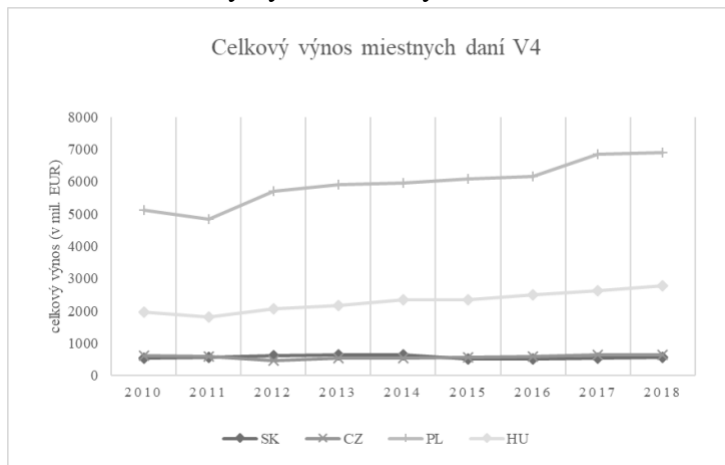
Vzhľadom na nejednotné ponímanie platieb v zmysle ich označovania ako poplatkov a vnímania ako platieb daňového charakteru v jednotlivých štátoch sme vychádzali z ponímania dane sensu largu. t.j. zahrňajúceho i miestne poplatky (Radvan, 2019) a zároveň z toho, ktoré druhy daňových platieb sa za miestne dane (poplatky) považujú podľa akademikov príslušných štátov (i napriek absencii ich legálneho pomenovania termínom miestna daň, resp. poplatok).

Získané údaje za Českú, Poľskú a Maďarskú republiku v domácich menách (české koruny, poľské zlate a maďarské forinty) sme previedli na jednotnú menu – eurá, a to referenčnými výmennými kurzmi príslušných mien denného kurzového lístka ECB, zverejnenými Národnou bankou Slovenska, ku koncu každého kalendárneho roku, ktorému údaj o výnosoch za daný rok zodpovedá. Údaje o výške HDP boli získané z databázy Eurostatu.

2.1 Prezentovanie výsledkov

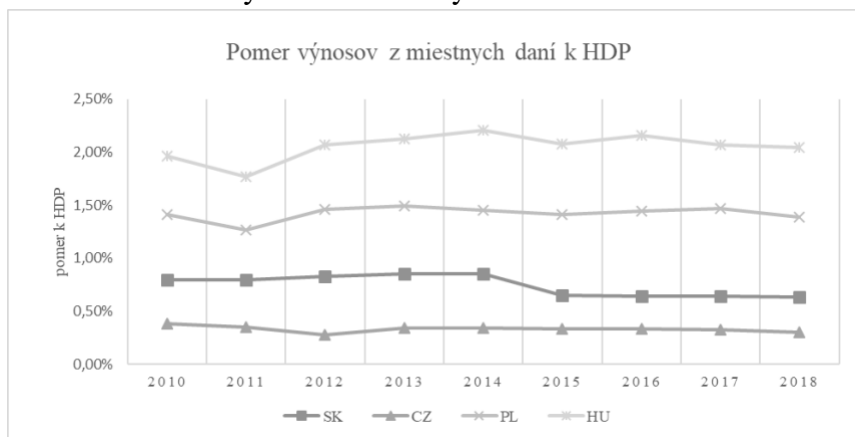
V rámci jednotlivých štátov sa význam jednotlivých daní z hľadiska ich výnosov líši. Najvýznamnejšou miestnou daňou v SR je daň z nehnuteľností (62,9% v 2018), obdobná situácia je i v Českej republike (67,3% v 2018) a v Poľsku (76,2% v 2018), pričom ak vezmeme do úvahy, že na nehnuteľnosti sa viaže i poľnohospodárska daň (ako tretia najvýnosnejšia s 5% v roku 2018) a lesná daň, zdanenie nehnuteľností je o to významnejšie. V Maďarsku je situácia odlišná a dominantné miesto má miestna daň z podnikania (78,23% v 2018). Daň z nehnuteľností je druhým najvýznamnejším príjmom (16,4% v 2018).

Graf č. 1: Celkový výnos miestnych daní V4



Zdroj: *vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky*

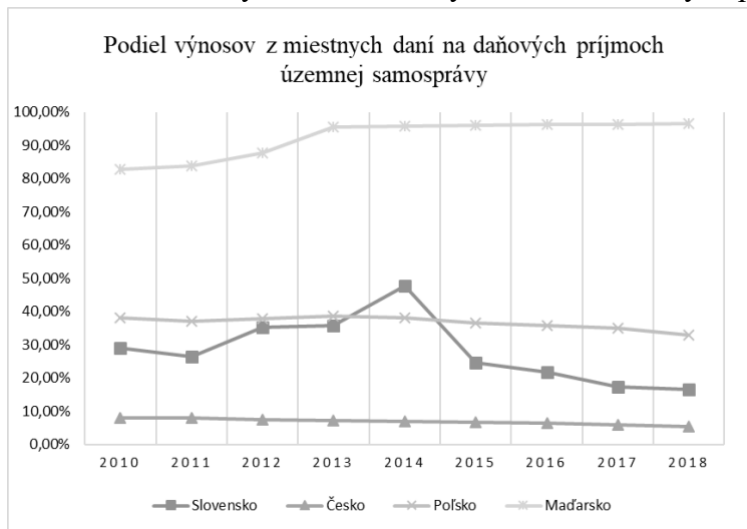
Graf č. 2: Pomer výnosov z miestnych daní k HDP



Zdroj: *vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky*

Z pohľadu absolútnej hodnoty výnosov (Graf č. 1) vykazujú podobné výsledky Slovenská a Česká republika, ktoré z hodnotenej vzorky predstavujú najnižšie sumárne príjmy na miestnych daniach a poplatkoch z krajín V4 a najvyššie výnosy sa dosahujú v Poľsku. Priemerné hodnoty za roky 2010-2018 predstavujú pri Slovensku 573,1 mil. EUR a pri Česku 538,1 mil. EUR, kým v Maďarsku 2287,7 mil. EUR a v Poľsku 5944,4 mil. EUR. Pri porovnaní ich výnosov v pomere k HDP (Graf č. 2) dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko (priemer za roky 2010-2018 je 2,05%), nasledované Poľskom (1,42%), Slovenskom (0,74%) a najhoršie výsledky boli dosiahnuté v Česku (0,31%). Dôvod výrazného rozdielu v tomto pomere medzi Českom a Slovenskom napriek takmer totožným absolútnym hodnotám výnosov spočíva vo výrazne vyššom HDP Českej republiky.

Graf č. 3: Podiel výnosov z miestnych daní na daňových príjmoch územnej samosprávy



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky

Pokiaľ ide o význam príjmov z miestnych daní a poplatkov v pomere k celkovým daňovým príjmom jednotiek územnej samosprávy²³⁴, z Grafu č. 3 vyplýva, že v Maďarsku je tento podiel najvyšší – priemerne 92% daňových príjmov územnej samosprávy tvorí práve príjem z miestnych daní, čím si v porovnaní štátov V4 získalo prvenstvo. V Poľsku predstavuje priemerne takmer 37%, na Slovensku 28%, čo však bolo výrazne spôsobené podielom už neuplatňovanej dane z motorových vozidiel. Ak by sme ju nebrali do úvahy, tak v období od roku 2015 by to bolo v priemere len 20%. Najnižší podiel vykazuje Česká republika, a to necelých 7% v priemere.

3 Závěry a diskusia

Porovnávané štáty majú podobný systém miestnych daní z pohľadu ich štruktúry – každý zo štátov má pomerne široký diapazón miestnych daní, z ktorých je jedna výrazne dominantná. V troch krajinách (Slovensko, Česko a Poľsko) je rozpočtovo najvýznamnejšia daň z nehnuteľností, ktorá je zároveň druhou najvýnosnejšou miestnou daňou v Maďarsku, kde je výnosmi najvýznamnejšou daňou miestna daň z podnikania.

Pokiaľ ide o skladbu jednotlivých miestnych daní, daňou uplatňovanou v každom štáte je daň z nehnuteľností, taktiež istá forma zdanenia rekreačných pobytov – prechodného ubytovania (daň za pobyt v ČR, daň za ubytovanie v SR, turistická daň v MR a miestny/kúpeľný poplatok v PR). Daň za psa sa vyskytuje v troch štátoch (SR, ČR, PR). Ostatné dane a poplatky sa vyskytujú buď len jednotlivo, alebo najviac v dvoch štátoch. Zmienť je možné i daň z motorových vozidiel, ktorá bola do roku 2014 miestnou daňou v SR, stále je miestnou daňou v Poľsku a v Maďarsku je v pozícii podielovej dane (delenej medzi

²³⁴ V SR zahŕňa obce a VÚC, v Česku obce, dobrovoľné obecné zväzy a kraje, v Poľsku jednotky územnej samosprávy (obce - gminy, mestá s právami powiatov, powiaty a vojvodstvá), v Maďarsku miestnu samosprávu (obce, mestá, kraje).

štátny a miestny rozpočet v pomere 60:40), navyše ju v spravujú mestské daňové úrady (obecní úradníci).

Z pohľadu celkových výnosov, pomeru k HDP a podielu na daňových príjmoch jednotiek územnej samosprávy je však ich postavenie v rámci štátov V4 výrazne rozdielne. Z hľadiska podielu výnosu miestnych daní na HDP i z hľadiska podielu na daňových príjmoch územnej samosprávy dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko a najhoršie Česko. Vzhľadom na zistené podobnosti, ale hlavne rozdielnosti považujeme podrobnejšiu analýzu jednotlivých právnych úprav miestnych daní a poplatkov v porovnávaných štátoch za významný priestor pre identifikáciu dôvodov vykazovaných odlišností, čo bude vhodným predmetom ďalšieho výskumu.

Zoznam bibliografických odkazov

- BUJŇÁKOVÁ, M. 2017. Miestne dane a ich vplyv na rozpočet obcí a miest na Slovensku. In *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Rzeszów-Sandomierz : Uniwersytet Rzeszowski, 2017. ISBN 9788365293282. s. 669-678.
- CAKOCI, K. – ČERVENÁ, K. 2018. Legal concept of local taxes in the slovak legal order. In *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy : conference proceedings*. Brno : Masarykova univerzita, 2018. ISBN 9788021090866. pp. 322-336.
- DOWGIER, R. – ETEL, L. – LISZEWSKI, G. – PAHL, B. 2020. *Podatki i opłaty lokalne, Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2020. 1140 s. ISBN 978-83-8187-782-4.
- HANUSZ, A. (red.) (2015) *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer Polska, 468 s. ISBN: 978-83-264-9201-3.
- HOFFMAN, I. 2019. Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. In *Analizy i Studia CASP - Analysis and Studies CASP*. ISSN 2451-0475, 2019, vol. 8, no. 2, pp. 71-83. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.5>.
- HOFFMAN, I. 2018. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation. In *Lex Localis*. ISSN 1581-5374, 2018, vol. 16, no. 4, pp. 929 – 938, DOI: [https://doi.org/10.4335/16.4.929-938\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.929-938(2018)).
- KUBINCOVÁ, S. 2018. Local taxes and fees in the Slovak Republic in the context of the European charter of local self-government. In *ASEJ: Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*, ISSN 2543-411X, 2018, vol. 3, no. 1, pp. 32-37. DOI: 10.19192/wsfip.sj1.2018.6.
- KULESZA, M. – SZEŚCIŁO, D. 2012. Chapter 20: Local government in Poland. In Moreno, A. M. (ed.) *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid : INAP, ISBN 978-84-7351-418-7. pp. 485-504.
- LIPTÁKOVÁ, K. 2018. Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku. In: Mészáros, T. *Bratislavské právnické fórum 2018: ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2018. ISBN 978-80-7160-475-4, s. 56-66.

MARKOVÁ, H. 2005. Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR. In: Radvan, M., Mrkývka, P. *Financování územní samosprávy ve zjednocující se Evropě*. Brno: Masarykova univerzita. 2005. ISBN 80-210-3677-X.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKEJ REPUBLIKY. *Štátny záverečný účet územných rozpočtov Českej republiky*. [cit.20.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>>.

MINISTERSTVO FINANCÍ POLSKEJ REPUBLIKY. *Správy o rozpočte*. [cit.19.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>>.

MINISTERSTVO FINANCÍ POLSKEJ REPUBLIKY. *Správy o plnení štátneho rozpočtu (ročné)*. [cit.19.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-rocne>>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Rozpočet verejnej správy*. [cit.22.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>>.

MINISTERSTVO FINANCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Územná samospráva. Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2018 až 2012*. [cit.26.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>

OCIESA, M. 2016. Zarządzanie podatkami lokalnymi w gminie na przykładzie podatku od nieruchomości. In *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie* ISSN 2083-1560, 2000, roč. 24, č. 1, s. 197–211 [cit. 2020-10-24]. Dostupné na internete: <<http://www.zim.pcz.pl/znwz>>. DOI: 10.17512/znpcz.2016.4.1.19.

OECD. *Details of Tax Revenue – Czech Republic*. [cit.24.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVCZE>>.

RADVAN, M. 2017. ARTICLE 9 OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC. In *Financial Law Review*. ISSN 2299-6834, 2017, vol. 2, no. 4, pp. 7-21. DOI 10.4467/22996834FLR.17.011.9039.

RADVAN, M. 2019. Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? In *Journal of Financial Management of Property and Construction*, ISSN 1366-4387, 2019, vol. 24, no. 2, pp. 148-165. DOI: <https://doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007>.

ROMÁNOVÁ, A. – RADVAN, M. – SCHWEIGL, J. 2019. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis*, ISSN 1581-5374, 2019, vol. 17, no. 3, pp. 591-616 DOI 10.4335/17.3.591-616(2019) .

ŠTRKOLEC, M. 2008. Príjmy miestnych daní - ústavné predpoklady a realita. In *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky : zborník príspevkov*. Košice : Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2008. ISBN 978-80-7097-699-9. s. 338-343.

UNITED CITIES AND LOCALGOVERNMENTS & WORLD BANK. 2009. *Decentralisation and Local Democracy in the World: First Global report*. World Bank, 2009, ISBN 978-0-8213-7735-2. 349 s.

ÚSTREDNÝ ŠTATISTICKÝ ÚRAD POLSKEJ REPUBLIKY. 2019 *Finančné hospodárenie jednotiek miestnej samosprávy 2018*. Varšava, 173 s. [cit.20.10.2020]. Dostupné na internete:

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2018,5,15.html>>. ISSN 2084-0489.

ÚSTREDNÝ ŠTATISTICKÝ ÚRAD MAĎARSKEJ REPUBLIKY. *Národný daňový zoznam - všetky podrobnosti o národnej klasifikácii daní a sociálnych príspevkov - Miestna samospráva (1995 -)*. [cit.21.10.2020]. Dostupné na internete: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp011c.html>.

VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K. 2019. *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha: Nakladatelství Leges, 93 s. ISBN 9788075024169.

VERNARSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA A TVORBA PRÁVA*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 978-80-8152-384-7. s. 22-42.

YOUNGMAN, J. 2016. *A Good Tax. Legal nad Policy Issues for the Porperty Tax in the United States*. Cambridge, Massachusetts : Lincoln Institute, 2016. ISBN 978-1-55844-342-6. 260 s.

FINANCIAL CREDITWORTHINESS OF SLOVAK MUNICIPALITIES²³⁵

FINANČNÁ BONITA SLOVENSKÝCH OBCÍ

Katarína Liptáková²³⁶, Zuzana Rigová²³⁷

ABSTRAKT

Based on studies published so far in Slovakia and abroad, the authors are looking for suitable indicators to assess the financial condition of Slovak municipalities not only from the perspective of eight regions, but also depending on the size category of municipalities. They use quantitative financial data for Slovak municipalities in the period from 2015 to 2017, which were obtained from the Slovak DataCenter. The aim is to review the available indicators and on the basis of them to evaluate the financial creditworthiness of municipalities in Slovakia from various perspectives.

Keywords: municipality, financial creditworthiness, indicators of financial creditworthiness

Introduction

Municipalities today face demands to increase the efficiency and accuracy of financial health. In an environment of financial deficits and the shift of public service securing to the local level, these challenges are increasing (Oracle enterprise taxation and policy management for local governments, 2011). A key challenge for the administration of municipalities in Slovakia is to support their ability to meet their commitments and obligations.

Local taxes represent one of the important revenues for municipalities. The municipalities increase tax rates in order to strengthen own revenues and the budget structure. Incomes from local taxes serve mostly to cover current expenses (Gál, Tóth, 2015). After decentralization of competences in 2001 and fiscal decentralization in 2004 in Slovakia the significance and importance of local taxes has grown. However, they are usually inadequate. The aim of our work is to evaluate the financial conditions of Slovak municipalities by means of suitable indicators.

²³⁵ The paper is processed as the output of the research project “The impact of local taxes on the fulfilment of local government tasks in economically developed and lagging regions in the context of industry 4.0”. The project is registered by the Scientific Grant Agency of the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic under registration number 1/0151/18. It is implemented in 2018-2021 at the Matej Bel University in Banská Bystrica.

²³⁶ doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD. Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Political Science and International Relations, Department of Political Science, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovakia

²³⁷ Ing. Zuzana Rigová, PhD. Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Economics, Department of Quantitative Methods and Information Systems, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovakia

1 Literature overview

The municipality is generally the lowest administrative unit with the status of self-government. Municipality is an independent self-governing territorial unit which unifies citizens with permanent residence on its territory (Tej, 2011). Municipalities are defined as the basic units of territorial self-administration by the Slovak constitution. They are territorially and administratively independent, and are also independent from each other (Slovakia Fiscal Powers, 2019). In the Slovak Republic, a municipality is a legal entity managing its own assets and financial resources under the conditions laid down by the law Act no. 369/1990 Coll. on Municipalities. In our perception is the municipality a city or settlement that has corporate status and local government.

Slovak municipalities have these main types of revenues (since 1993):

- tax revenues (local taxes and shared taxes),
- non-tax revenues (local fees, administrative fees, other fees, credits, grants from state budget, other non-tax revenues),
- revenues from municipal property and from property of the state in municipal administration (Buček, 1997).

Own sources of financing of municipalities are the shared taxes, revenue from local taxes and fees, proceeds from disposal and property of municipal property and budgetary organizations or municipal companies, penalties for violation of financial discipline imposed by the municipality and other non-tax incomes- administrative fees (Kološta, Flaška, Bolcárová, 2014). Share on centrally collected taxes (personal income tax, corporate tax) change almost every year in Slovakia, according to the State Budget Act. Important sources of revenues are yields from municipal property: profit from municipal enterprises and organizations, yields from financial investments, income from municipal bonds (Buček, 1997). Municipality finances the needs of inhabitants mainly from its own revenues, state subsidies and other additional resources, reimbursable financing resources as loans from banks and extra budgetary resources. Its tasks may also be funded from the resources associated with other municipalities, autonomies and other legal or personal entities (Jenčová, Litavcová, Štefko, Maťovčíková, 2013).

Local taxes are one of the special groups of tax revenues collected by municipalities in Slovakia. It is up to the municipality whether to introduce a tax or not and flows directly into their budgets. Taxpayers are city residents or citizens who have visited the place. We distinguish eight voluntary local taxes. We distinguish nine voluntary local taxes according to Act no. 582/2004 Coll. on local taxes and local tax on municipal waste and small construction waste, as amended. They include: real estate tax, dog tax, public space use tax, accommodation tax, vending machine tax, non-winning gaming machine tax, motor vehicle entry and stay tax in the historical part of the city, nuclear equipment tax and fee for local development. Municipalities are free to choose whether or not to introduce a tax, depending on their requirements, population, quantity of public goods and services provided. Larger municipalities usually collect all local taxes. Municipalities also have the right to administer these taxes, to set tax rates and the subject of the tax or to decide on exemption from payment.

In addition to local taxes, self-government has the right to impose and collect fees for other general municipal services, particularly through imposing user fees to support specific services and infrastructure (Taxes in Slovakia, 2016). The fee for municipal waste and small

construction waste is the only mandatory local fee imposed by the municipality (Gál, Tóth, 2015). Each municipality determines the rate individually.

The aim of our work is to evaluate the financial conditions of Slovak municipalities. We have found that different terms are used in the available literature to indicate the good financial condition of municipalities. Some authors speak about financial credibility (Liuta, Pihul, Kubakh, 2015), others about financial stability (Šebestová, Majerová, Szarowska, 2018), financial power (Šebová, Petříková, 2015) or financial performance (Országhová, Papcunová and Hornyák Gregáňová, 2018). A number of approaches have been developed within the domestic and foreign literature to understanding fiscal health (Hájek, Olej, 2008; McDonald, 2017; Develop tax policies that strengthen communities and the region). Financial creditworthiness is in the available literature little mentioned (Žárska, Ferčíková, 2015).

No matter which term to evaluate the financial conditions we use, the basis of the financial analysis of municipality is the creation of suitable indicators. As we found out, there is no uniform set of indicators to assess the financial situation of municipalities. **Ch. Ryan, M. Robinson, T. Grigg** (2000) reported, that research debate on relevant financial performance indicators for local governments is scant and somewhat limited. According to them, local government financial performance indicators need to be diverse, because local government activities cover the spectrum of activities.

In all European countries, municipal budgeting and financing practices are determined by fiscal rules and regulations set by national governments. Municipal fiscal indicators are an annual compendium of information. The data contained in indicators provides key financial and demographic information on municipalities in every country. Financial indicators are a strategic management tool that provide the stakeholders with a concise and systematic way to organize voluminous data contained in financial statements (e.g. balance sheets, income statements, and statement of cash flows) into meaningful information (Suarez, 2009).

E. Žárska and O. Rafaj (2016) assessed the financial situation of the Slovak Republic's cities and municipalities on the basis of indicators of normal and capital accounts, debt financing, immediate liquidity and net assets for the period 2009-2014, according to the different size categories of cities. **D. Országhová, V. Papcunová and R. Hornyák Gregáňová** (2018) presented the application of selected indicators to the assessment of the financial performance of the municipalities in the Slovak Republic in the period 2005-2015. They proposed three variables: P1= current incomes of municipalities (tax incomes, non-tax incomes, grants and transfers) to current expenditures, P2= non-tax revenues of municipalities to total revenues, P3= capital expenditures of municipalities to total expenditures. Financial performance indicators according them give to municipalities the opportunity to compare each other. **J. Šebestová, I. Majerová, I. Szarowska** (2018) suggested using indicators evaluating the budget management, indicators evaluating the indebtedness of the municipality and indicators evaluating the liquidity of the municipality when evaluating the financial situation of municipalities. **V. Papcunová and J. Hudáková** (2019) analyzed the following relationships: LT1= incomes from local taxes to total tax revenues of municipalities, LT2= incomes from the real estate tax to the total tax revenues of the municipality, and LT3= incomes from local taxes on the total current revenues of municipalities. The analysis showed that the income from local taxes represented the minimum amount of income of municipalities in the conditions of the Slovak Republic in the period 1993-2017. **L. Cívik and M. Meluš** (2019) assessed the

development of the financial system of revenues and expenses of territorial self-government created by the application of fiscal decentralization in the conditions of the Slovak Republic during the period 2009-2018. **A. Romanová, M. Radvan, J. Schweigl** (2019) analyzed the general constitutional backgrounds of the local taxes' legal regulation, assessment, and collection in the Slovak Republic and the Czech Republic critically.

We can summarize that the system of assessment of a financial conditions in the local self-government is complicated. This is due to the fact that the local self-government is not primarily supposed to provide the profit, but to guarantee services for inhabitants. In the following section, we analyze selected indicators for assessing the financial creditworthiness of Slovak municipalities.

2 Research and results

When assessing the financial conditions of municipalities in Slovakia, we were mainly inspired by selected indicators of financial creditworthiness defined by **E. Žárska** and **V. Ferčíková** (2015), adjusted to our data possibilities and conditions.

The research is based on quantitative data, especially financial data (the incomes and expenses of Slovak municipalities in years 2015-2017) offered by Slovak DataCentrum. Analysis and results were processed in MS Excel application.

The local self-government of 2,890 Slovak cities and villages is provided by 2,929 municipalities (Bratislava and Košice are divided into city districts with their own municipal authorities). Finally, 2,918 municipalities are involved into our research (we excluded some of Slovak municipalities due to missing data). Regarding this number and the structure of data from DataCentrum we grouped municipalities by the total number of inhabitants in a municipality and by the region. Slovakia consists of eight regions, in the analysis we present them with the following abbreviations: BA- Bratislava, TT- Trnava, TN- Trenčín, NR- Nitra, ZA- Žilina, BB- Banská Bystrica, PO- Prešov, KE- Košice. Based on the size of population, we divided them into the following ten groups: from 0 to 99; 100 to 499; 500 to 999; 1,000 to 2,999; 3,000 to 4,999; 5,000 to 9,999; 10,000 to 19,999; 20,000 to 49,999; 50,000 to 99,999 and the last one over 100,000 inhabitants. Further in this paper, we mention only the upper limit of the intervals, i.e. -99; -499; -999; -2,999 etc. We created 71 groups of the municipalities, hereinafter referred to as region-size groups. It means that each region-size group will be a proxy municipality that represents a certain number of Slovak municipalities belonging to the particular Slovak region and size group. The following table shows the number of the municipalities included in the region-size groups in the last analyzed year 2017.

Table 1 Frequency of municipalities by regions and size groups in year 2017

| Region/ Size | -99 | -499 | -999 | -2,999 | -4,999 | -9,999 | -19,999 | -49,999 | -99,999 | 100,000 | Total |
|-----------------|-----|-------|------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|
| BA | 1 | 5 | 11 | 39 | 5 | 6 | 3 | 1 | | 18 | 89 |
| TT | | 46 | 70 | 104 | 14 | 6 | 5 | 4 | 1 | | 250 |
| TN | 5 | 77 | 83 | 81 | 15 | 4 | 5 | 5 | 1 | | 276 |
| NT | 1 | 96 | 98 | 126 | 13 | 8 | 3 | 5 | 1 | | 351 |
| ZA | 10 | 83 | 73 | 107 | 20 | 13 | 3 | 3 | 2 | | 314 |
| BB | 28 | 245 | 131 | 83 | 8 | 9 | 6 | 4 | 1 | | 515 |
| PO | 75 | 288 | 151 | 112 | 16 | 7 | 6 | 4 | 2 | | 661 |
| KE | 6 | 171 | 134 | 99 | 15 | 9 | 2 | 3 | | 23 | 462 |
| Total | 126 | 1,011 | 751 | 751 | 106 | 62 | 33 | 29 | 8 | 41 | 2,918 |

Source: the authors based on data from DataCentrum.

In terms of the size groups of municipalities, up to 86.1% of municipalities belong to the small size -499, -999 and to 2,229 (34.6%, 25.7% and 25.7%, respectively). In region point of view, the highest number of municipalities is located in the Prešov region, followed by the Banská Bystrica and Košice regions (22.7%, 17.6% and 15.8%, respectively as mentioned) and the lowest number is in the Bratislava, Trnava and Trenčín regions (3.1%, 8.6% and 9.5%, respectively). This means a high degree of territorial fragmentation. Smaller municipalities have worse financial and property conditions.

The following figures show several indicators of financial stability and capacity of the municipalities in Slovakia, as well as their development in the period 2015-2017. The figures display the totals of the considered indicators adjusted to the total population or real number of municipalities in respective proxy municipality.

The indicators of tax and financial strength of the municipality per capita inform us how much money the municipality gets per capita and can use for financing its original competencies. Tax strength of the municipality measures the tax yield of the municipality and it reflects the proportion of local and shared taxes per capita. The financial strength is extended by the volume of subsidies, represents the income stability of the municipality and expresses the degree of dependence on the state budget. The figures 1-4 present the values of tax and financial strength for regions and size groups, respectively.

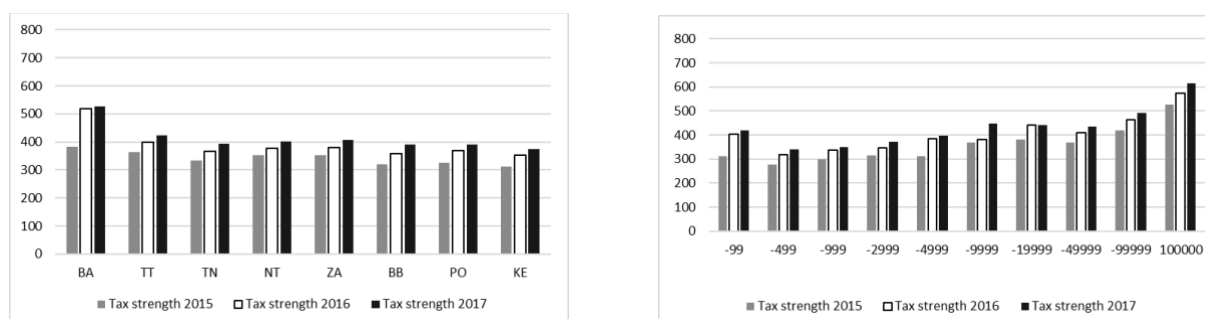


Figure 1-2 Tax strength per capita by regions and size groups in 2015-2017 (in €)

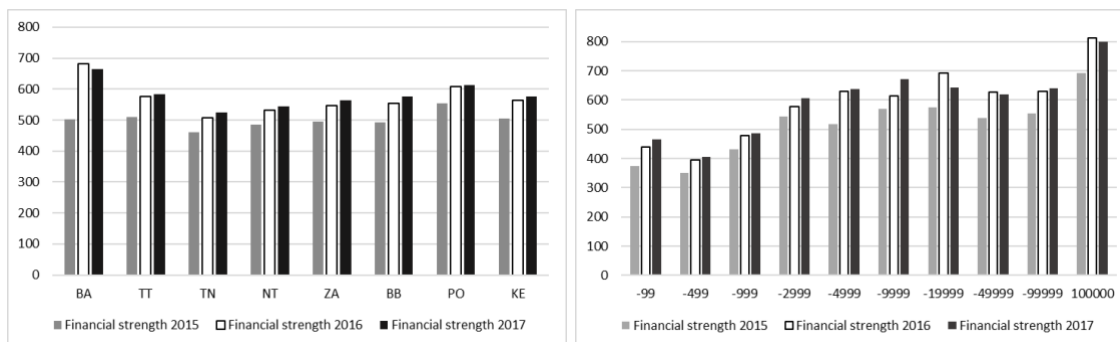


Figure 3-4 Financial strength per capita by regions and size groups in 2015-2017 (in €)

Source for figures 1-4: the authors based on data from DataCentrum and Ineko

Naturally, the per capita financial strength values are higher than the tax strength values. The difference between these two indicators reflects the proportion of state subsidies in financial strength per capita. In terms of development over the considered period, we can observe a positive development, a slight but not a significant increase in these two indicators, respectively, preservation of the values of the previous year. The exception is the value only of financial strength in three size groups of municipalities 19,999; -49,999 and 100,000, where the value in 2017 slightly decreased in comparison with 2016. From the perspective of regions, we observe the lowest value of tax strength in the Košice region (€374.8 per capita in 2017), the highest one in the Bratislava region (€525.7 in 2017). This indicator is very similar in case of the Košice, Prešov and Banská Bystrica regions, values fluctuate around €385 per capita in 2017, towards the west of Slovakia is growing. In terms of the financial strength, values in 2017 varied from €525.31 per capita, the lowest value was the Trenčín region, to €664.3, again, the highest value in the Bratislava region. In terms of the size groups, the values of both indicators increase from the smallest to the largest size groups except for the first size groups -99 which in case of tax strength exceeds the values of following four size groups (from 499 to 4,999) and in case of financial strength exceeds the size group -499. The highest values of the tax and financial strength per capita in 2017 were reported by proxy municipalities of the size group 100,000 (€615.1, €800), the lowest ones are in size group -499 (€339.4, €404.5). A trend, the larger size group, the greater the value of both indicators is disrupted only in case of financial strength by proxy municipalities from size groups -49,999 and -99,999. The higher values of financial strength in case of larger size groups are also due to the fact that larger municipalities perform more competencies for which they receive greater transfers and subsidies from the state. In terms of the tax strength of municipalities per capita in Slovakia, the total average value of this indicator increased in the monitored years from €341, €390 to €413. The development of the financial strength follows the development of the tax strength, only subsidies differentiate this trend.

In the last three pairs of figures we present the three ratio indicators, the self-financing rate (SFRate), the self-sufficiency rate (SSRate) and the rate of tax autonomy (RateofTA). SFRate is calculating as a ratio of current own revenues to the current expenditures and among other things quantifies the space for possible development activities (e.g. for capital expenditure) of the municipality from own financial sources. If the rate is less than 1,

municipality needs external financial help/resources for development projects and contrary. The value greater than 1 expresses the ability of municipality to invest using their own resources. SSRate is also calculating as the ratio of current own revenues but to the total incomes and expresses financial self-sufficiency in generation own incomes. The last one, RateofTA expresses the ratio of local taxes on total incomes and expresses the ability of the municipality to ensure income from own sources- local taxes.

In terms of development of these ratio indicators over the considered period, we cannot speak about a clear increase or decrease in the values of these ratio indicators. This trend varies from case to case, but these positive or negative changes are not so significant for at least the last two observed years.

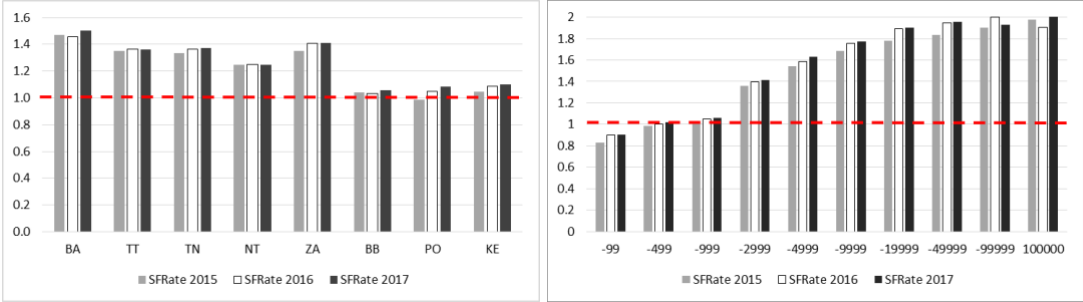


Figure 5-6 Total self-financing rates by regions and size groups in 2015-2017

Notes: SFRate- Total self-financing rate
 Source: the authors based on data from DataCentrum

The figures 5 and 6 show total SFRates by regions and size groups, respectively. The all values, except the SFRates for size groups -99 and -499 are above the value 1. From the perspective of regions, we observed a decreasing trend of these values from the western to the eastern part of Slovakia disrupted by the Žilina region, where the values of this indicator are the second best after the Bratislava region. The lowest values of SFRates were achieved in Banská Bystrica and Prešov regions, this may be due to the fact that these two regions have the largest number of the municipalities in small size groups (from -99 to -999). From the size groups point of view the trend is unambiguous, the smaller size group, the smaller SFRate values, even in the case of the smallest size group SFRate indicates that current own income is not sufficient to cover current expenses. The results of the self-financing rate showed that from the regional point of view, all municipalities have their own financial reserve, although the amount varies considerably. The municipalities of western Slovakia exhibited significantly better results (average 1.38) compared to the rest of Slovakia (average 1.08). In terms of size groups, only

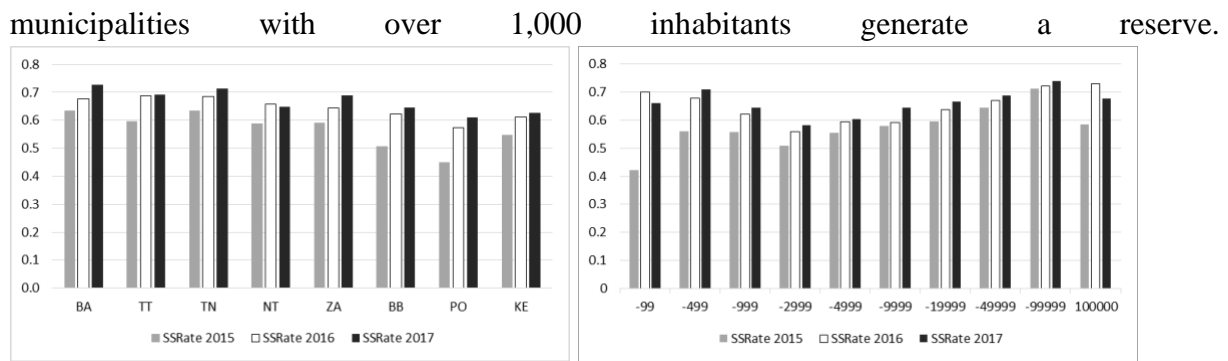


Figure 7-8 Total self-sufficiency rates by regions and size groups in 2015-2017

Notes: SSRate- Total self-sufficiency rate

Source: the authors based on data from DataCentrum

The behaviour/development of SSRates in terms of the regions is very similar to that of SFRates. The municipalities show financial self-sufficiency in creating their own incomes in the range of 60-75%, overall in Slovakia it is 65% per municipality. From the size groups point of view it is similar, the values also fluctuate around 65-73%, with some exceptions (SSRates in 2015 and size group -2,999). Slovak municipalities are able to cover own income on average only around 60% (between 54 and 65%).

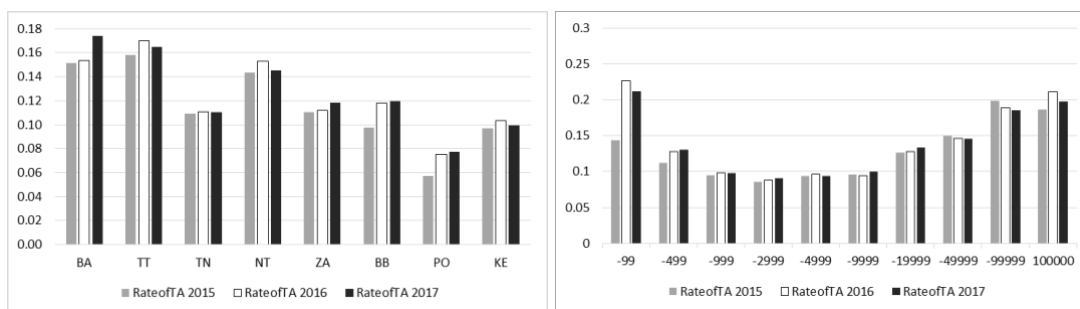


Figure 9-10 Total rates of tax autonomy by regions and size groups in 2015-2017

Notes: RateofTA- Total rate of tax autonomy

Source: the authors based on data from DataCentrum

Naturally, the lower values are reported in case of RateofTA. The lowest value was achieved in Prešov region, where the proportion of local taxes in 2015 was even 6% and in next two years only 8%. The relatively highest are the ones in the Bratislava region, with the proportion of local taxes 17% (in 2017), followed by the Trnava region. Surprisingly, in terms of size groups the lowest values were not achieved by the smallest size group, but the size groups from -999 to -9,999 with the proportion of local taxes from 9% to 10%, followed by the group -499 and -19,999 with the proportion 13%. Surprisingly, the highest value was reached by the lowest size group -99 with 21-23% proportion of local taxes in 2016-2017. Overall result is 11% per municipality.

We can conclude that the share of local taxes in the context of total revenues (tax autonomy) in the conditions of the Slovakia is insignificant. Again, a higher value of the indicator is reported by municipalities in the west of Slovakia (except the Trenčín region) compared to the other regions, what indicate considerable regional differences. The medium size category of municipalities (from 500 to 10,000 inhabitants) reached the lowest values (10% on average).

Conclusion

Based on the studied literature, the paper analyses the financial situation of municipalities in Slovakia through selected indicators from the perspective of eight Slovak regions, but also in terms of size groups of municipalities by population. As far as the methodological procedure is concerned, we first examined the concept of financial creditworthiness. We have found that the perception of this term in the available literature is not uniform and unambiguous. In clear definition of financial creditworthiness we encountered several problems. For municipalities, different terms are used in the available literature. It caused terminological ambiguity and it looked confusing. The basic terms are defined differently in the different sources available. After examination many theoretical views, we moved methodologically to indicators of financial creditworthiness defined by **E. Žárska and V. Ferčíková** (2015). We presented the tax strenght and the financial strenght per capita by regions and size groups and the three ratio indicators, the self-financing rate, the self-sufficiency rate and the rate of tax autonomy of municipalities in Slovakia. We used quantitative financial and demographic data on Slovak municipalities from 2015 to 2017 obtained from the DataCentrum and processed them in MS Excel application. We have noted that, unless clear and universal indicators are available to monitor the financial creditworthiness of municipalities can be found, it will not be possible to compare them with each other. Further research in this area is necessary and important. The comparison of financial creditworthiness of municipalities between countries is also influenced and complicated by the different local tax systems. However, many attempts to harmonize them are in conflict with the basic principles of the European Charter of Local Self-Government, according to which every municipality has the right to own property and has the right to the local tax system.

References

- Act No. 369/1990 Coll. on Municipalities* as amended [online]. [cit.24.9.2020] Available at: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369> (in Slovak)
- Act No. 582/2004 Coll. on Local Taxes and Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste* as amended [online]. [cit.24.9.2020] Available at: www.zakonypreludi.sk/zz/2004-582 (in Slovak)
- BUČEK, J. 1997. Size Categories of Municipalities and Finances of Local Government in Slovakia. In *Acta Universitatis Carolinae Geographica*. [online]. pp. 297-305 [cit.24.11.2020] Available at: <http://humannageografia.sk/clanky/Bucek%20Acta%20Carolinae%201997.pdf>
- CÍBIK, L. - MELUŠ, M. 2019. Fiscal Decentralization in the Slovak Republic: Revenues and Expenditures. In *Lex localis- Journal of Local Self-Government*. vol. 17, no. 3. pp. 697-720. [https://doi.org/10.4335/17.3.697-720\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.697-720(2019))

- Develop tax policies that strengthen communities and the region* [online]. [cit.13.9.2020] Available at: <https://www.cmap.illinois.gov/2050/governance/tax-policy>
- GÁL, M. - TÓTH, P. 2015. Significance of Local Taxes in Income Structure of Slovak Municipalities. In *Mediterranean Journal of Social Sciences* [online]. Rome: MCSER Publishing. vol. 6, no. 3. pp. 544-552. ISSN 2039-2117. [cit.13.9.2020] Available at: <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/viewFile/6291/6031>
- HÁJEK, P. - OLEJ, V. 2008. *Municipal Creditworthiness Modelling by NEURAL Networks* [online]. [cit.24.11.2020] Available at: https://www.researchgate.net/publication/229044891_Municipal_Creditworthiness_Modelling_by_NEURAL_Networks
- JENČOVÁ, S. - LITAVCOVÁ, E. - ŠTEFKO, R. - MAŤOVČÍKOVÁ, D. 2013. The impact of the economic crises on financing of municipalities in Slovakia. In *Polish Journal of Management Studies*. vol. 7. pp. 167-178.
- KOLOŠTA, S. - FLAŠKA, F. - BOLCÁROVÁ, P. 2014. Financial autonomy of municipalities in relation to economic performance in regions of the Slovak republic. In *Political Sciences, Law, Finance, Economics and Tourism*. vol. 2. Book Series: International Multidisciplinary Scientific Conferences on Social Sciences and Arts. pp. 279-286. <https://doi.org/10.5593/sgemsocial2014/B22/S6.036>
- LIUTA, O. - PIHUL, N. - KUBAKH, T. 2015. Financial capacity of local budget as a basis for sustainable functioning of a territory. In *Economic Annals-XXI* [online]. vol. 1-2, no. 1. pp. 78-81 [cit.13.9.2020] Available at: soskin.info/userfiles/file/2015/1-2_1_2015/Liuta_Pihul_Kubakh.pdf
- MCDONALD, B. D. 2017. Measuring the Fiscal Health of Municipalities. In *Working Paper No. WP17BMI* [online]. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA: Cambridge Press. [cit.24.9.2020] Available at: https://www.researchgate.net/publication/318019195_Measuring_the_Fiscal_Health_of_Municipalities
- Oracle enterprise taxation and policy management for local governments 2011* [online]. [cit.13.9.2020] Available at: <http://www.oracle.com/us/industries/public-sector/enterprise-taxation-policy-ds-328622.pdf>
- ORSZÁGHOVÁ, D. - PÁPCUNOVÁ, V. - HORNYÁK GREGÁŇOVÁ, R. 2018. Quantitative tools of municipal financial resources assessment in the Slovak Republic. In *Mathematics in Education, Research and Application* [online]. vol. 4, no. 2. pp. 88-95 [cit.24.1.2020] Available at: <http://meraa.uniag.sk/docs/2018-02/orszaghova-et-al.pdf> <https://doi.org/10.15414/meraa.2018.04.02.88-92>
- PÁPCUNOVÁ, V. - HUDÁKOVÁ, J. 2019. Changes in Local Tax Systems at Local Self-government Level after 1989 in the Slovak Republic. In *Kauzalita rozvoje obcí a regionů z pohledu integračních procesů, daňové politiky a cestovního ruchu*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií. pp. 26-34. ISBN 978-80-7556-050-6.
- ROMANOVÁ, A. - RADVAN, M. - SCHWEIGL, J. 2019. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. In *Lex localis- Journal of Local Self-Government*. vol. 17, no. 3. pp. 591-616. [https://doi.org/10.4335/17.3.591-616\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.591-616(2019))

- RYAN, Ch. - ROBINSON, M. - GRIGG, T. 2000. Financial performance indicators for Australian local governments. In *Accounting, Accountability and Performance* [online]. vol. 6, no. 2. pp. 89-106 [cit.24.1.2020] Available at:
https://www.researchgate.net/publication/27465442_'Financial_Performance_Indicators_for_Local_Governments'
- Slovakia Fiscal Powers 2019* [online] [cit.24.2.2020] Available at:
<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia-Fiscal-Powers.aspx>
- SUAREZ, V. 2009. Making the Case for Using Financial Indicators in Local Public Health Agencies. *A Master's Paper* submitted to the faculty of the University of North Carolina at Chapel Hill [online]. pp. 60 [cit.24.2.2020] Available at:
<https://pdfs.semanticscholar.org/e5a2/a90f0471b45b050dfcee9f22329a4c420eaf.pdf>
- ŠEBESTOVÁ, J. - MAJEROVÁ, I. - SZAROWSKA, I. 2018. Indicators for assessing the financial condition and municipality management. In *Administratie si Management Public* [online]. vol. 31. pp. 97-110 [cit.28.2.2020] Available at:
http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/2018/31-07.pdf
- ŠEBOVÁ, M. - PETRÍKOVÁ, D. 2015. Impact of Municipality Size on Economic Performance. Evidence from Slovakia. In *Journal of Applied Economic Sciences*. vol. 10, no. 6. pp. 885-896. ISSN 2393-5162.
Taxes in Slovakia 2016 [online] [cit.24.2.2020] Available at: <http://internationals.sk/taxes-in-slovakia/>
- TEJ, J. 2011. *Správa a manažment*. Prešov: Prešovská univerzita, 2011. 163 p. ISBN 978-80-555-0476-6.
- ŽÁRSKA, E. - FERČÍKOVÁ, V. 2015. Evaluation of the economic potential of municipalities. In *18th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masaryk University. pp. 447-455.
- ŽÁRSKA, E. - RAFAJ, O. 2016. Financial condition of a city for generating its own development. In *11th International Scientific Conference on Public Administration*. Pardubice: University Pardubice. pp. 310-318.

KOMUNIKAČNÉ ZRUČNOSTI ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY V KONTEXTE ROZVOJA VEREJNEJ SPRÁVY

COMMUNICATION SKILLS OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT

Eliška Župová, Jennifer Gyenesová

ABSTRAKT

Úroveň komunikácie a komunikačných zručností zamestnancov významne ovplyvňujú organizáciu. Premietajú sa do kvality poskytovaných služieb, spokojnosti klientov a celkovej efektívnosti plnenia jej poslania a cieľov. Na základe zistených údajov môžeme konštatovať, že respondenti majú strednú až vysokú úroveň komunikačných zručností. Iba malý počet opýtaných ju má nízku, čo je v konečnom dôsledku uspokojujúci výsledok.

Kľúčové slová: komunikácia, komunikačné zručnosti, verejná správa

Úvod

Úroveň komunikácie a komunikačných zručností je u každého človeka odlišná. Závisí od osobných vlastností, schopností zvládať určité situácie a aj od vzdelania. Komunikácia výrazným spôsobom ovplyvňuje celkovú efektívnosť organizácie. Zamestnanci verejnej správy, ktorí prichádzajú do kontaktu s klientmi, by mali disponovať vysokou úrovňou komunikácie a komunikačných zručností. Výskumné zistenia však potvrdzujú, že tieto úrovne sú rôzne, závisia od dĺžky praxe, dosiahnutého vzdelania, ale najmä od osobnosti jednotlivých zamestnancov a ich vlastností. Domnievame sa, že táto úroveň by sa dala zvyšovať a to napríklad školeniami, učením sa od starších zamestnancov, skupinovými aktivitami, navodením modelových situácií a pod. V mnohých prípadoch ide skôr o pasivitu a neochotu ďalej sa vzdelávať. Je to spôsobené novodobým moderným svetom, ľudia sú lenivejší, nie sú motivovaní dosahovať lepšie výkony, prevládajú moderné technológie, do popredia vstupuje elektronizácia verejnej správy a s tým spojená strata osobnej komunikácie.

1 Teoretické a výskumné zistenia pre oblasť komunikačných zručností

Komunikácia je základom každej jednej činnosti. Najmä u zamestnancov verejnej správy, ktorí sa dennodenne dostávajú do kontaktu s klientmi. Tento význam komunikácie v interakciách medzi pracovníkmi a klientmi bol zisťovaný už v roku 2013 výskumom uskutočneným na 50 sociálnych pracovníkoch z Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny v Košiciach. Realizovaný bol formou dotazníka a bol určený pracovníkom. Záverečné zistenia potvrdzujú, že komunikácia v činnosti sociálnych pracovníkov má dôležitý význam. Pracovníci, ktorí majú menšiu prax, robia viac chýb pri komunikácii s klientmi v porovnaní s pracovníkmi s dlhšou praxou. Zároveň však

mladší pracovníci sú ochotnejší vzdelávať sa v komunikačných spôsobilostiach (Lukáčová, Šiňanská, Bašistová, 2013).

Už výskum Kennetha a Schmidta (1976) uvádzal, že najčastejšou príčinou medziľudských konfliktov je zlá komunikácia. Počas dňa venuje človek komunikácii približne 70%, bez ohľadu na to či ide o písanie, čítanie, počúvanie alebo hovorenie. Vo všetkých týchto prípadoch sa podieľame na prenose významov informácií medzi sebou.

Komunikačné zručnosti sú nevyhnutné aj v iných odboroch a profesiách. Višňovský, Korenková a Récky (2008) sa výskumom zamerali na rozvoj komunikačných zručností manažérov v poľnohospodárskych a potravinárskych podnikoch v Slovenskej republike. Výskum sa uskutočnil použitím "testu schopnosti komunikovať" a bol realizovaný u 184 respondentoch. Výsledkom je to, že u manažérov je úroveň spôsobilosti komunikovať dôležitým prostriedkom ekonomickej efektivity podniku.

Podobný výskum komunikačných zručností realizovala aj Mesárošová (2004). Výskumnú vzorku tvorilo 233 klientov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny na Slovensku. Cieľom bolo zistiť úroveň komunikačných zručností zamestnancov úradov zo strany klientov. Výsledkom sa nepotvrdil význam pohlavia klienta na hodnotenie komunikačných zručností pracovníkov. Naopak, vek klientov sa ukázal dôležitejší, resp. starší klienti hodnotili zamestnancov lepšie. Vzdelanie malo taktiež vplyv na hodnotenie; vysokoškolskí respondenti posudzovali lepšie oproti tým, ktorí mali iba základné vzdelanie.

Weldy a Icenogle (1997) realizovali dve štúdie. Prvej štúdie sa zúčastnilo 354 manažérov. Ich úlohou bolo identifikovať a zoradiť vlastnosti a kompetencie, ktoré považujú za dôležité pre vysokoškolských absolventov uchádzajúcich sa pozícií na nižšej úrovni. Výsledkom boli zistené tri základné predpoklady a to ústna komunikácia, motivácia a riešenie problémov. Najdôležitejšími komunikačnými zručnosťami je aktívne počúvanie, konverzácia a spätná väzba. Druhá štúdia bola zameraná na zistenie najdôležitejších zručností ústnej komunikácie. Manažéri mali hodnotiť každú z 13 zručností ústnej komunikácie podľa dôležitosti. Nezistili sa však žiadne veľké rozdiely v hodnotení týchto zručností.

Obdobný výskum realizovali aj Kravčáková, Župová a Kozelová (2015), ktorého cieľom bol zistiť názor klientov na komunikačné zručnosti zamestnancov mestských a miestnych úradov na Slovensku. Realizovaný bol dotazníkovou formou a zúčastnilo sa ho 54 respondentov. Výsledkom boli zistenia, že zamestnanci nevedia presadiť svoj vlastný názor, abscentuje empatia a aktívne počúvanie.

2 Metodológia

Objektom skúmania boli pre účely príspevku zamestnanci Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny miest Rožňava, Revúca, Ružomberok, Liptovský Mikuláš a Dolný Kubín. Na to, aby bola zistená úroveň komunikačných zručností zamestnancov verejnej správy bol použitý dotazník. Prvú časť dotazníka tvorili položky zahrňujúce sociálno – demografické charakteristiky - pohlavie, vek, dosiahnuté vzdelanie, pozícia a počet rokov praxe. Druhú časť dotazníka tvorili položky štandardizovaného dotazníka ICI - Interpersonal Communication Inventory (ICI), autorom ktorého je **Bienvenu** (1971). Otázky boli zamerané na interpersonálne komunikačné zručnosti a navrhnuté tak, aby poskytovali prehľad o silných komunikačných stránkach a potenciálnych oblastiach rozvoja. Dotazník obsahuje 40 výrokov, v ktorých mali

respondenti možnosť na výber odpovede. K dispozícii boli odpovede typu zvyčajne/niekedy/zriedka a zaškrtovali ich podľa toho, ako často sa na nich konkrétna otázka, resp. výrok vzťahovala. Týchto 40 otázok bolo rozdelených do štyroch sekcií: posielanie jasných správ, počúvanie, prijímanie a odovzdávanie spätnej väzby a emocionálne zvládnutie situácií. K týmto odpovediam bolo priradené určité skóre podľa vyhodnocovacieho kľúča uvedeného autormi. Po zozbieraní dát bol získaný profil, ktorý ukazuje úroveň spôsobilosti v štyroch kľúčových oblastiach komunikácie. Autorom uvádzaná reliabilita dotazníka je $\alpha = 0.86$. Dotazník bol sprostredkovaný respondentom online. Zo všetkých oslovených, na dotazník odpovedalo 76 respondentov.

3 Výsledky diskusia

Prvá sekcia, čiže prvých desať otázok, sa týkala komunikačnej zručnosti posielanie jasných správ (tabuľka č. 1). Väčšina respondentov disponuje strednou alebo vysokou úrovňou tejto zručnosti. Stredná úroveň síce vyžaduje dôslednejšiu pozornosť, napriek tomu zamestnanci vedú používať správne slová počas komunikácie a podať ich spôsobom, ktorý zamýšľajú. Taktiež im nerobí problém vyjadriť svoje myšlienky, aj keď sa líšia od myšlienok ľudí v ich okolí. Respondenti s vysokou mierou tejto zručnosti nemajú problém s posielaním jasných správ. Vedú zaujať spôsobom rozprávania a rozoznať reakcie osôb na to, čo bolo povedané. Zaujať môže byť niekedy ťažké, preto treba vyhľadávať témy, ktoré zaujímajú obe strany. Ale zároveň je potrebné držať sa okolo riešenej problematiky a nie obchádzať ju dokola. Taktiež je vhodné pýtať sa na pocity druhého. Tým zamestnanec vyjadří, že mu klient nie je úplne ľahostajný. Dôležité je aj vedieť, kedy nechať priestor na kladenie otázok. Je vhodné aj počas konverzácie urobiť prestávky po určitej téme, pýtať sa, či je všetko jasné, prípadne vysvetliť, ak nie, klásť doplňujúce otázky na vyjasnenie problematiky alebo na zhrnutie povedaného. Niektorí klienti sa môžu báť pýtať, preto je niekedy vhodné povzbudiť ich jednoduchými výrazmi, napr. "Máte nejaké otázky?", "Ak Vás niečo zaujíma, kľudne sa pýtajte.", "Môžem Vám ešte nejako pomôcť?" a iné.

Tabuľka 1: Miera komunikačnej zručnosti - posielanie jasných správ

| Miera komunikačných zručností | nízka | Stredná | vysoká |
|-------------------------------|-------|---------|--------|
| Počet respondentov | 8 | 34 | 33 |

Iba osem respondentov má nízku mieru tejto zručnosti. Pre nich môže byť ťažké hovoriť s inými, resp. cudzími ľuďmi. Na úrade sa dennodenne vystrieda množstvo klientov, ktorých zamestnanci nepoznajú. Preto je podstatné, aby im nerobil problém komunikovať s každým, s kým prídu do kontaktu. Pri výbere zamestnancov na dané pracovné miesto je potrebné zamerať sa na túto vlastnosť, pretože je to základným predpokladom uplatnenia sa vo funkcii. Nízka úroveň môže byť spôsobená aj tým, že zamestnanci si neuvedomujú, ako môže tón ich hlasu ovplyvniť druhú osobu. Priateľský a uvoľnený tón hlasu je upokojujúci a navodzuje prirodzenú a nenútenú atmosféru. Naopak arogantný a nepríjemný tón môže spôsobiť u klienta nedôveru, odpor, prípadne ho podnecuje k urýchlenému ukončeniu rozhovoru. Problémom pri tejto

zručnosti môže byť aj to, že klienti sa pokúšajú "vkladať slová do úst" zamestnancom alebo dokončiť vetu namiesto nich. Vo všeobecnosti by sa nemalo skákať do reči. Pracovník úradu by sa mal vedieť vyjadrovať presne a jasne, mal by mať vedomosť o tom, čo chce povedať a nenechať sa ovplyvňovať zákazníkom.

Tabuľka č. 2 interpretuje ďalšiu komunikačnú zručnosť - počúvanie. Nízku mieru preukazuje štrnásť respondentov z celkového počtu opýtaných. Problémom môže byť, že zamestnanci nedávajú pozor pri rozhovore s klientom. To môže byť dosť veľkou bariérou pri výkone funkcie. Ak sa pracovník nesústreďí na svoju prácu, je myšlienkami inde, môže ju vykonávať nesprávne, neefektívne, nevyhoví klientovi a ten si môže vytvoriť mylnú predstavu o profesionalite zamestnanca úradu. Preto je potrebné vedieť načúvať klienta a jeho potrebám, vyjadrovať sa priamo, jasne, zrozumiteľne a stručne. V mnohých prípadoch sa mladí a neskúsení zamestnanci boja požiadať o vysvetlenie otázky alebo problematike, ktorej nerozumejú. Tento strach môže plynúť aj z toho, že by vyzerali pred klientom neprofesionálne alebo nedôverne. Neprofesionalita je aj prejavom toho, že zamestnanec sa častokrát pokúša vypovedať to, čo druhá osoba povie, ešte predtým než by dorozprával. Laicky povedané, skáče do reči klientovi a nenechá ho vysvetliť problematiku.

Tabuľka 2: Miera komunikačnej zručnosti - počúvanie

| Miera komunikačných zručností | nízka | Stredná | vysoká |
|-------------------------------|-------|---------|--------|
| Počet respondentov | 14 | 31 | 30 |

Ak zamestnanec nesústreďuje svoju pozornosť na klienta a nedokáže si ho vypočúť, nevie potom uspokojiť jeho potreby, resp. vyhovieť požiadavkám, ktoré sú na neho kladené. A nespokojný klient znižuje celkovú úroveň spokojnosti zákazníkov úradov. Strednú mieru tejto zručnosti má najviac respondentov. To znamená, že v rozhovore bez problémov rozlíšia to, čo osoba cíti a čo povie. Je to dôležité z toho hľadiska, že niektoré osoby sa snažia skryť svoje pocity. Väčšinou je to preto, lebo sa neradi zdôverujú cudziemu človeku, neveria danému zamestnancovi alebo sú introverti, ktorí sa nevedia zveriť s problémami iným ľuďom. Skúsení zamestnanci rozoznávajú, ako sa k nim klienti správajú. Týka sa to najmä práve tejto zručnosti, t. j. aktívnemu počúvaniu. Niekedy nie je potrebné povedať veľa. Základom je vyjadrovať sa stručne, jasne, zrozumiteľne a pochopiteľne pre každého účastníka komunikácie. Taktiež je podstatné nechať druhej osobe priestor na dokončenie viet a vyjadrovanie sa. Tým zamestnanec vyjadrí záujem voči druhej osobe a ochotu venovať sa jeho problematike.

Pre zamestnancov s vysokou mierou tejto komunikačnej zručnosti nie je ťažké vidieť veci z pohľadu druhej osoby. Ak im klient objasní svoj problém, bez prekážok sa pustia do riešenia a navrhnu to najrýchlejšie a najjednoduchšie. Dôležité je nechať priestor klientovi, aby sa vyjadril k všetkému, čo chce povedať. Zároveň je potrebné zamerať sa na jeho emocionálnu stránku hlasu, pretože niekedy sa snaží zakryť detaily a fakty, ktoré sú podstatné pri riešení daného problému. Preto je niekedy vhodné objasniť si to, čo osoba povedala, predtým než ten druhý bude reagovať. Prípadne zhrnúť si povedané, aby bolo nedošlo k dorozumeniam. Týmto môže zároveň zamestnanec vyjadriť to, že aktívne počúval.

Spätná väzba (tabuľka č. 3) je dôležitá z viacerých hľadísk. Dáva odpoveď úradníkom, ako si plnia svoje povinnosti a úlohy. Hovorí o spokojnosti klientov. Poukazuje na nedostatky, ktoré je možné následne odstrániť a v budúcnosti vylepšiť. Prostredníctvom spätnej väzby majú zamestnávateľia prehľad o výkone zamestnancov, spokojnosť klientov so službami, silné a slabé stránky úradu, nedostatky jeho fungovania a rôzne ďalšie aspekty, ktoré prispievajú k efektívnosti a zlepšovaniu kvality poskytovaných služieb. Získavať ju môžu zamestnanci priebežne, počas výkonu svojej funkcie a to priamo od klientov. Alebo po skončení časového úseku je možné získať spätnú väzbu a to realizovaním nejakých dotazníkových prieskumov v rôznych oblastiach, napr. spokojnosť zákazníkov, možnosť rozšírenia služieb, návrhy na zlepšenie a pod.

Tabuľka 3: Miera komunikačnej zručnosti - spätná väzba

| Miera komunikačných zručností | nízka | Stredná | vysoká |
|-------------------------------|-------|---------|--------|
| Počet respondentov | 23 | 25 | 27 |

Z výsledkov vyplýva, že pomer jednotlivých respondentov je pomerne rovnaký na všetkých troch úrovniach. Nízku mieru tejto zručnosti má až 23 opýtaných. Problémom môže byť to, že pre niektorých je ťažké prijať alebo počuť konštruktívnu kritiku od iných. Zvládnuť prijatie negatívnej kritiky môže byť neprijemné, demotivujúce, sprevádzané zlým pocitom a sklamaním. Prijemnejšou a častejšou formou je pozitívne hodnotenie. Prijímať pochvaly je pre človeka istým spôsobom uznanie jeho práce, zvyšuje sebavedomie a motiváciu k lepším výkonom.

Najviac respondentov má však vysokú úroveň tejto zručnosti. Je to tým, že počas rozhovoru sa snažia vžiť do kože druhých. To im umožňuje lepšie pochopiť situáciu, v ktorej sa nachádzajú a urýchľuje vyriešenie ich požiadavky. Empatia je prejavom ľudskosti a záujmu voči druhej osobe. Vhodným spôsobom je aj vyjadrenie vlastných pocitov. Pomáha to pochopiť myšlienky odosielateľa a navodí uvoľnenú atmosféru počas rozhovoru. Prijímateľ nebude cítiť zábranu vo vyjadrovaní sa, konverzácia bude plynúť nenúteným spôsobom a urýchli to proces riešenia problému. V priateľskej atmosfére prebieha proces príjemnejšie, tým pádom je prirodzenejšie poskytnúť pozitívnu spätnú väzbu a pochváliť druhého. Je veľmi dôležité a profesionálne, aby zamestnanec verejnej správy vedel zvládať prijímanie a odovzdávanie spätnej väzby, či už je to pozitívna alebo negatívna.

Štvrtá sekcia súvisí so zvládaním citového pôsobenia (tabuľka č. 4). Téma pocitov je pre niektorých oblasť, ktorú neradi zdieľajú s cudzími. Väčšina ľudí sa snaží zakryť alebo nevyjadriť to, čo cíti. Môžu sa báť zveriť sa neznámym, nedôverovať im. Naopak, sú ľudia, ktorí až príliš zdieľajú svoje pocity, čo môže byť niekedy mätúce a zavádzajúce pre druhého. Rozoznať a zvládnuť skutočné emočné rozpoloženie komunikujúcich je ťažké. Osoba prejavujúca pocity, ako napríklad smútok, podráždenie, hnev, nepokoj, pohrdanie a iné, výrazným spôsobom negatívne ovplyvní atmosféru komunikujúcich aj náladu druhého. Tieto emócie sú do určitej miery aj nevyhnutné, pretože môžu v sebe niesť informácie potrebné na pochopenie súvislostí. Ale je potrebné vedieť s nimi pracovať a prejavovať ich s mierou. Taktiež dôležité je mať schopnosť zvládať prijímať negatívne citové pôsobenie od druhých.

Vhodnými vlastnosťami sú empatia a súciti, ktoré pomáhajú vžiť sa do kože inej osoby a pochopiť jeho situáciu. Úplným opakom sú emócie pozitívne. Je všeobecne známe, že pozitívne myslenie, nálada a postoje ovplyvňujú okolie, navodzujú uvoľnenú a príjemnú atmosféru, prispievajú k úspechom, vytvárajú nové priateľstvá, zlepšujú vzťahy, pomáhajú riešiť konflikty. Zvládanie týchto pocitov a ich pôsobenie na osobu je prirodzenejšie ako pri negatívnych. Ale aj nadmerné prejavovanie kladných emócií môže byť niekedy nevhodné a prehnané. Preto je aj pri nich potrebné poznať hranice. Dôležité je mať schopnosť pracovať s vlastnými, ale aj cudzími emóciami, t.j. mať emocionálnu inteligenciu na strednej až vysokej úrovni.

Tabuľka 4: Miera komunikačnej zručnosti - zvládanie citového pôsobenia

| Miera komunikačných zručností | Nízka | Stredná | vysoká |
|-------------------------------|-------|---------|--------|
| Počet respondentov | 19 | 28 | 28 |

Pri zamestnancoch úradov je zvládanie citového pôsobenia náročné. Nízku úroveň zvládania citového pôsobenia má až 19 respondentov. Oblasť emocionálnej inteligencie nie je ich silná stránka a keď sa do rozhovoru dostávajú pocity, majú tendenciu meniť tému alebo sa jej vyhýbať. Vo všeobecnosti je ťažšie pracovať s negatívnymi emóciami. Tie môžu vyústiť niekedy aj do konfliktov, pretože je jednoduchšie vyhrotiť nezhodu, ako si ju v pokoji prediskutovať. Počas nedorozumenia je dôležité zachovať si chladnú hlavu, najmä pre úradníka a dôjsť k uspokojivému riešeniu. V mnohých prípadoch to zhoršujú vlastnosti komunikujúcich, ako podráždenie, výbušnosť, hnev, pocit viny, nesúhlas, neochota riešiť konflikt.

Stredná miera bola zistená u 28 respondentov a rovnaký počet má aj vysokú mieru. Emocionálna inteligencia je u týchto respondentoch rozvinutejšia. Schopnosť zvládnuť najmä negatívne pocity druhých je pre nich ľahšie, v porovnaní so zamestnancami s nízkou mierou tejto zručnosti. Ak sa niekto nahnevá, v kľude pokračujú v rozhovore zachovajúc si chladnú hlavu, upokojujú vznikajúci konflikt, snažia sa nájsť rôzne varianty pri riešení úloh, dbajúc na uspokojenie požiadaviek klienta. Ukázkou vysokej emocionálnej inteligencie je aj schopnosť pripustiť si chybu, ak dotýčný vie, že sa mylil.

Záver

Porovnajúc všetky štyri sekcie je zistené, že respondenti majú najčastejšie strednú a vysokú úroveň komunikačných zručností. Podľa nášho názoru sú tieto zistenia uspokojujúce, nakoľko odzrkadľujú schopnosti zamestnancov úradov. Nízka miera uvádza oblasti, na ktoré je potrebné sa zamerať. Najväčší nedostatok je v komunikačnej zručnosti spätná väzba, či už v prijímaní alebo odosielaní. Najjednoduchší spôsob, ako získať spätnú väzbu od klientov, je dotazník. Jeho výhodou je, že zabezpečí anonymitu respondentov, môže byť zameraný na rôzne oblasti, dokáže osloviť väčší počet klientov a má jednoduché spracovanie. Nevýhodou je však jeho nízka návratnosť. Ďalším spôsobom, ako môže byť získaná, je priamo počas interakcie s klientom. Buď počas alebo na konci rozhovoru môže zákazník pracovníka pochváliť alebo vyzdvihnúť nedostatky, s ktorými bol nespokojný. Pri spätnej väzbe môže byť bariéra aj pri jej prijímaní, najmä pri tej negatívnej. Spracovať to, že sa klient sťažuje na prácu zamestnanca,

jeho prístup k práci a povinnostiam, jeho správanie, ochotu a iné, je pre niektorých pracovníkov ťažké. Záporná spätná väzba sa neprijíma jednoducho, no je to súčasťou bežného života a aj práce úradníka, preto je potrebné vybudovať si schopnosť prijať ju. Zvládnutie a spracovanie negatívnej spätnej väzby môže pomôcť zamestnancom pri sebarozvoji. Vytvára obraz o slabých stránkach, ukazuje oblasti nedostatkov, potreby zlepšenia v určitých veciach a iné. So zvládaním prijímania spätnej väzby súvisí emocionálna inteligencia. Tá ukazuje úroveň schopnosti korigovať vlastné aj cudzie emócie. Je to tiež oblasť, na ktorú by sa mali respondenti zamerať, pretože až 19 z nich má nízku mieru tejto zručnosti. Ľudia zvládajúci svoje emócie vedia lepšie vyjadriť to, čo cítia a čo si myslia. Taktiež dokážu počúvať iných a vžiť sa do ich situácie, t.j. byť empatický a súcitný. Rozoznávanie pocitov, či už vlastných alebo cudzích, výrazným spôsobom zjednodušuje rozmyšľanie, rozhodovanie a konanie. Preto je dôležité zamerať sa na rozvíjanie emocionálnej zručnosti. Pomôcť by tomu mohli rôzne modelové situácie, skupinové spolupráce alebo aktivity. Je to oblasť, ktorá vyžaduje výraznú pozornosť a bez aktívnej súčinnosti jedinca nemá význam pracovať na nej. Ak osoba sama nechce rozvíjať túto oblasť osobnosti, nie je zmyslom vynaložiť náklady a čas na jej rozvoj. Je to dlhodobý proces rastu, ktorého výsledkom môže byť vysoká úroveň emocionálnej inteligencie. Tá potom prispieva k úspechom nie len v pracovnom, ale aj osobnom živote.

Analýza bola zameraná na zistenie úrovne štyroch komunikačných zručností a to posielanie jasných správ, aktívne počúvanie, prijímanie a odovzdávanie spätnej väzby a zvládanie citového pôsobenia. Tieto boli zisťované u zamestnancoch Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny vo vybraných mestách, t.j. Rožňava, Revúca, Ružomberok, Liptovský Mikuláš a Dolný Kubín. Väčšina má strednú a vysokú úroveň týchto zručností, iba malý počet respondentov má nízku úroveň. Podľa nášho názoru sú tieto zistenia uspokojujúce, nakoľko títo zamestnanci prichádzajú do kontaktu s klientmi dennodenne a uspokojujú ich požiadavky. Zároveň však výskumné zistenia ukazujú, kde majú respondenti nedostatky, v ktorých zručnostiach sa potrebujú zlepšiť a na ktoré oblasti by sa mali v budúcnosti zamerať. Prioritou by mal byť rýchlo a profesionálne vybavený klient, pretože efektívnosť organizácií sa najčastejšie odráža na spokojnosti zákazníkov.

Zoznam bibliografických odkazov

BIENVENU, J. M. 1971. An Interpersonal Communication Inventory. In *Journal of Communication*. ISSN 1460-2466, vol. 21, no. 4, p. 381-388.

KENNETH, T. a SCHMIDT, W. 1976. A Survey of Managerial Interests with Respect to Conflict. In *Academy of Management Journal*. ISSN 0001-4273, vol. 19, no. 2.

KRAVČÁKOVÁ, G., ŽUPOVÁ, E., KOZELOVÁ, S. 2015. Komunikačné zručnosti zamestnancov mestských a miestnych úradov. In *Ekonomické aspekty územnej samosprávy - zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-361-8, s. 216-226.

LUKÁČOVÁ, L., ŠIŇANSKÁ, K., BAŠISTOVÁ, A. 2013. Komunikácia ako zdroj poznania a základný nástroj v činnosti sociálneho pracovníka. [online] [cit. 2020-11-29]. Dostupné na internete:

<<https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Balogova10/subor/Lukacova.pdf>>

MESÁROŠOVÁ, M., 2004. Komunikačné spôsobilosti pracovníkov verejnej správy - sonda do komunikácie zamestnancov s klientmi. In Sociálne procesy a osobnosť. Zborník z konferencie. Bratislava: Ústav experimentálnej psychológie SAV. ISBN 8088910161, s. 311-317.

VIŠŇOVSKÝ, J., KORENKOVÁ, M., RÉCKY, R. 2008. Rozvoj komunikačných spôsobilostí manažérov. In Human Resources Management & Ergonomics. [online] [cit. 2020-11-29] Dostupné na internete: <https://frcatel.fri.uniza.sk/hrme/files/2008/2008_1_12.pdf>

WELDY, T., ICENOGLE, M. 1997. A Managerial Perspective: Oral communication competency is most important for business students in the workplace. In Research Article. [online]. 1997, vol. 1, no. 34, p. 67-80. [cit. 2020-11-29]. Dostupné na internete: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002194369703400104>>

THE "FIRST WAVE" OF THE PANDEMIC IN THE CONTEXT OF FUNCTIONING OF THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Klara Życka²³⁸

ABSTRACT

The article is an attempt to characterize the arrangements that have been undertaken by the authorities in order to limit the spread of the SARS-CoV-2 pandemic. The author focuses primarily on actions related to the public sphere in Poland, Germany, the United Kingdom, Sweden and the Republic of Korea during the so-called "first wave of COVID-19". Each of these countries has been practically dealing with the necessity to immediate introduction of changes in the scope of permissible behavior not only of individual citizens, but also of the public offices and other state institutions that operate. These changes, as well as their gradual intensification, turned out to be important not only in terms of slowing down the pandemic, but also in terms of observing previously unnoticed social changes. The conducted analysis aims at comparing the practices implemented, due to COVID-19 pandemic, in countries using different crisis management methods in the field of health protection.

Keywords: public administration, crisis management, pandemic

Introduction

It is written in the literature that one of the major functions of the public administration is fulfilling the collective and individual needs of citizens that result from being a part of a specific community. One of such needs is undoubtedly the need for a sense of security, understood as a public protection of health and existence (Dobrowolski, 2018, p. 13). The constitution of many countries guarantees that adequate actions will be taken by the state entities, in order to prevent the occurrence of various types of threats, as well as neutralize their effects. These activities can be implemented at any level of public administration, to the extent dependent on the competences of individual authorities (Warmiński, 2011, p. 269). During an epidemics, the role of the government does not end only with amending the relevant legislation or crisis response in strategic sectors. The government should become the initiator and coordinator of the implementation of the entire spectrum of remedial measures (RCB, p. 21).

On January 7th, 2020, a new strain of the virus was identified in China. Four days later, the first death from SARS-CoV-2 was noted. In the EU, the first death from this coronavirus took place on February 14th, 2020. Due to the rapid spread of the plague, the World Health Organization (WHO) recognized the dynamic increase in SARS-CoV-2 infections as a public health crisis (Solarz, Waliczewski, 2020, pp. 11-12). This article presents the changes that were implemented in the functioning of public administration in the selected countries resulting from the epidemic.

²³⁸ PhD candidate at the Doctoral School at Warsaw School of Economics, scholar realizing Visegrad Grant at the Department of International Relations and Diplomacy of the Matej Bel University in Banská Bystrica.

1 Polish state administration during pandemic

The first case of SARS-CoV-2 infection in Poland, according to WHO data, was recognized on March 5th, 2020 (although many other sources indicate the date March 4th: WHO, Poland). In the period from March 14th to March 20th, 2020, an epidemic emergency was in force in this country, and on March 20th, an epidemic state came into force (Dz U. 2020 poz. 433). As of June 16th, 2020, WHO has recorded 29,788 cases of infected people in Poland, including 1,256 deaths caused by COVID-19 ([WHO, Poland](#)). The development of the pandemic required a reorganization of the standard modes of governmental work, and on March 12th, the remote mode of operation of the public administration has been implemented (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020). On March 26th, 2020, the parliament of the Republic of Poland adopted a resolution allowing the its remote sessions (Monitor *Polski* 2020, poz. 327).

The necessity to the remote work by officials, which had not been worked out earlier, made it impossible to perform many activities on time. One of the reasons for the delays was the fact that all documents sent by post to administration bodies were kept in the "14-day quarantine". Many legal changes were needed. Only until March 16th, about 26 pandemic-related legal acts came into force. Not only the healthcare, but also the issues of education, administration and local government activities, tax and economic law were regulated (Górski, 2020). The first, issued due to the increase in the number of cases, legal act introduced a ban on organizing mass events, forced the closure of non-grocery stores, dining places and cultural institutions. The borders have also been closed. The work of public administration has been limited only to the necessary tasks providing assistance to citizens (Dz U. 2020 poz 433. The second regulation introduced the compulsory delegation to work in activities related to the epidemic of both medical personnel and employees of other sectors (e.g. those related to transport or logistics) (Dz.U. 2020, poz. 491).

Moreover, there has been made a decision not to postpone the presidential elections in Poland. The elections were originally intended to take the correspondence form. However, due to the risk of the virus spreading rapidly, its date has been changed to June 28th. With the new deadline, citizens had the right to choose which form of voting they prefer. At the same time, several steps have been taken in order to "thaw the economy", although taking into account the dynamics of the incidence growth, the only reason for that was the intention to confirm the legitimacy of holding presidential elections on time.

2 German central administration during the pandemic

In Germany, as of June 16th, 2020, there were 186,839 people infected with COVID-19, including 8,800 deaths. In this country, the main burden of crisis management and civil protection during epidemical situations lies on the federal provinces (Länder). Local authorities are those responsible for crisis response, in both executive and legislative spheres. Therefore, the possibility of declaring a state of emergency is regulated separately for each federal state. Nevertheless, the COVID-19 pandemic has forced both the Bundestag and the parliaments of individual federal states to change the way they operate. In order to limit the spread of the SARS-CoV-2 virus, on March 22th, Chancellor **Angela Merkel** and the heads of federal states decided to tighten the guidelines on limiting movement in public places.

On March 25th, the German Bundestag changed the voting quorum rules from half to a quarter of all Members present in the plenary (Frymark , 2020). Consideration was also given to changes to the German Basic Law (Grundgesetz) in order to regulate the work of the parliament in extraordinary conditions. So far, the provisions of the constitution suggest the creation of a "joint committee" in such a situation, composed of representatives of the Bundestag (two thirds of its members in proportion to the strength of each party) and the Bundesrat (one representative from each federal state) (SeuchRNeuG, 2020). The epidemic in Germany prompted the discussion whether the powers of the state's central government in the area of crisis management should be expanded no matter the sovereignty of the federal states. The government has suggested an amendment to the act on the prevention and control of infectious diseases. The primary aim of it is to increase the powers of national authorities (in this case the federal minister of health). According to the new regulations, the power of the minister of health would include the right to ban international passenger transport, the requisition of medical personnel and the centralization of the distribution of medicaments and protective equipment (Frymark , 2020).

3 British administration during the pandemic

According to WHO data, by June 16th, 2020, about 295,893 COVID-19 cases were confirmed, including 41,698 deaths (WHO, Great Britain). This constitutional monarchy, in preparation for a pandemic, assumed being an active global player in the context of fighting the epidemical situation (Emergency and Health Protection Directorate , UK). The first infection by the SARS-CoV-2 virus was recorded in the UK on January 31st, 2020. Although no action was actually taken by the government to neutralize the resulting epidemical threat until March. The country has delayed the implementation of common testing, social distancing and isolation (MacKenzie , 2020, p. 247). British "coronavirus policy" was originally focused on protecting the economy (Biskup, 2020).

It was not until March 25th, 2020 that a document called the Coronavirus Act 2020 came into the force. The provisions of the Coronavirus Act are limited in time (two years) and give the authorities the right to limit or prohibit public gatherings, control or suspend public transport, issue an order to close companies, especially in the catering and food industry. The introduced legal act also allows the suspension of ports and airports operating, temporary closure of educational institutions and childcare facilities. Includes powers to stop the eviction of tenants, provide additional insurance for medical staff. According to the above-mentioned legal act, councilors, mayors of local and joint authorities, members of the London Assembly and police commissioners elected in 2021 will hold positions for three years instead of four. This is because the law formally postpones the local elections originally scheduled for May 2020. It gives local authorities the power to postpone any other elections and local referendum (Coronavirus Act, 2020).

An unplanned disturbance in the work of the government administration in the United Kingdom was the hospitalization of Prime Minister **Boris Johnson**, who himself fell ill with the coronavirus. As the UK does not currently have an official position of deputy prime minister, the head of government's indisposition has raised questions about how the government makes key decisions. According to a British government institute, formally British prime

ministers remain in office until they resign or die (Sandford, 2020). Nevertheless, Boris Johnson returned to his duties after a few days.

4 Swedish public administration during the pandemic

According to data as of June 16th, Sweden has had more than 52,383 confirmed (tested) cases of coronavirus infections, and 4,891 people have died (WHO, Sweden). This country stands out from other European Union states with its strategy of fighting against the COVID-19 pandemic. It was recognized that a liberal approach to the epidemic was intended to create "herd immunity" in Swedish society. Although the issued recommendations included social distancing, remote work where possible and suggested social isolation, they are not considered as restrictions and apply only to people over 70. Other regulations introduced relate to conducting education in secondary schools and universities by means of distance communication, a ban on gatherings for over 500 people, or the suspension of the activities of cultural institutions (Gotkowska, 2020). However, the bars, restaurants, shops and ski resorts of the country operate without any disruptions.

The COVID-19 pandemic has shown the peculiar nature and decentralization of the Swedish administration system. Sweden does not have a ministerial government. Central public administration is carried out by semi-autonomous administrative agencies that are required to comply with government directives. However, agencies are free to interpret and apply the law. Except where administrative authorities have been entrusted with specific supervisory or review functions, they shall not be hierarchical in relation to each other. Basic health care in this country is provided at the regional level (Cameron, Jonsson-Cornell, 2020). In the current situation is that the Swedish Public Health Agency is responsible for crisis management in the health sector, and the country's main epidemiologist, **Anders Tegnell**, is responsible for the strategical approach towards the pandemic (Gotkowska, 2020). On April 16th, the Riksdag (Swedish Parliament) passed a temporary amendment to the Swedish law on infectious diseases. New regulations allow the government to take decisions without a vote by the Swedish parliament. Individual decision-making capacity concerns the redistribution of medicines and medical equipment, as well as personal protective equipment between different healthcare providers, including private sector companies (Rosén, 2020).

5 South Korean central administration during the pandemic

The Republic of Korea has become a kind of symbol of fighting the pandemic. Faced with the surge in infections, authorities have taken decisive action to contain the spread of the virus. **Moon Jae-in's** administration was based on South Korea's previous experience with the outbreak of acute respiratory syndrome (SARS) in 2003 and the MERS epidemic in 2015. Already in the early stages of pandemic, the government limited public gatherings, schools and kindergartens were closed. Restaurants and shops remained open. Fighting against the epidemic in this country took place without unnecessary over-regulating of the system. The country concentrated on performing mass-scale testing (Kwon, 2020). Between February and March 2020, over 200,000 were made in this country. Instead of very restrictive measures, the Republic of Korea has adopted a policy of comprehensive tracking using smartphone

applications. In order to avoid overcrowding in hospitals, only people with the most severe cases of the disease were referred to them. All these activities caused that the mortality rate in this country, during the first wave of the pandemic, turned out to be one of the lowest in the world (Solarz, Waliczewski, 2020, p. 23). The situation allowed for the parliamentary elections to be held in the Republic of Korea on April 15th, 2020 (Sang-Hun, 2020).

The pandemic, however, highlighted some drawbacks of the South Korean administration. One of the most difficult political challenges the government faced within this time has been the fact that the opposition blocked the creation of a parliamentary commission to plan an additional budget in case the epidemic develops. Another problem was that the healthcare system there was oriented towards the private sector. The number of beds owned by public hospitals accounts for around 10% of the total number available in the country (PHM Korea, 2020). Moreover, COVID-19 has highlighted the problem of social inequalities. It turned out that almost 80% of cases of disease are associated with cluster infections (Hyun-ju, 2020).

Conclusion

The approaches of countries to perform administrative tasks during the COVID-19 pandemic vary widely. Many researchers believe that the existing crisis served to justify and legitimize measures to control and regulate the behavior of citizens, which were previously unacceptable in democratic societies. On the other hand, some of them consider it necessary as forms of state intervention (Žižek, 2020, p. 79). Nevertheless, it is certain that not only citizens, but also public bodies need to learn how to function smoothly in case of the pandemic. The one that took place in 2020, according to experts' predictions, is probably not the last epidemic event of recent years. Therefore, all systemic inefficiencies revealed by the SARS-CoV-2 should be subject to remedial processes. The question arises whether public institutions and administrative bodies are prepared to implement extraordinary effective modes of operating for a longer period, and whether the ruling elites in many countries do not use the pandemic to achieve their political goals instead of necessary care of the health condition of their societies.

References

- Biskup P. 2020. *Zwrot w brytyjskiej polityce zwalczania pandemii COVID-19*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Nr 89 (2021), 24 kwietnia 2020, <https://www.pism.pl/file/1c48099e-2d2a-4590-8b0a-19a5fb1c8967> (access on: 11/06/2020).
- Cameron I., Jonsson-Cornell A. 2020. *Sweden and COVID 19: A Constitutional Perspective*, Maj 2020, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/sweden-and-covid-19-a-constitutional-perspective/> (access on: 28/086/2020).
- Coronavirus: action plan A guide to what you can expect across the UK*, Emergency and Health Protection Directorate, Published 3 March 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869827/Coronavirus_action_plan_-_a_guide_to_what_you_can_expect_across_the_UK.pdf (access on: 11/06/2020).

Dobrowolski Z. 2018. *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018. ISBN 978 -83 -65688 -27 -9.

Frymark K., *Germany: Governing during the pandemic*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-03-25/germany-governing-during-pandemic> (access on: 12/06/2020).

Gesetz zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften - (Seuchenrechtsneuordnungsgesetz - SeuchRNeuG) of 20 July 2000, https://www.rki.de/EN/Content/infections/inf_dis_down.pdf?__blob=publicationFile (access on: 26/06/2020).

Gotkowska J. 2020. *Sweden: liberal strategy in fighting the coronavirus pandemic*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-03-25/sweden-liberal-strategy-fighting-coronavirus-pandemic> (access on: 18/06/2020).

Górski J., *Najważniejsze przepisy prawne dotyczące koronawirusa*, Portal prawo.pl, <https://www.prawo.pl/zdrowie/najwazniejsze-przepisy-prawne-dotyczace-koronawirusa,498729.html> (access on: 6/06/2020).

Hyun-ju O., *8 in 10 coronavirus cases in S. Korea linked to cluster infections* <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200314000077> (access on: 6/06/2020).

Kubicka-Żach K., *Samorządy działają w czasie pandemii, rządowe propozycje wpływają na ich pracę i zadania*, Portal prawo.pl <https://www.prawo.pl/samorzad/samorzad-i-jego-dzialanie-w-czasie-pandemii-rzad-proponuje,499303.html> (access on: 23/06/2020).

Kwon S. 2020. *COVID-19: Lessons from South Korea*, Health Systems Global, <https://www.healthsystemsglobal.org/blog/406/COVID-19-Lessons-from-South-Korea.html> (access on: 6/06/2020).

MacKenzie D. 2020. *COVID-19, Pandemia, która nie powinna była się zdarzyć, i jak nie dopuścić do następnej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2020. ISBN 978-83-811-6969-1.

PHM Korea: statement on COVID-19 outbreak and responses in South Korea <https://phmovement.org/phm-korea-statement-on-covid-19-outbreak-and-responses-in-south-korea/> (access on: 14/06/2020).

Praktyczny przewodnik po krajowym planie zarządzania kryzysowego, (RCB), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2018.

Rosén H., *Lagrådet vill ändra i omstridda krislagen*, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/m-och-kd-nobbar-regeringens-omstridda-krislag-igen/> (access on: 6/06/2020).

Sandford A. 2020. *Coronavirus: How will the UK government function in Boris Johnson's absence?*, Portal euronews, <https://www.euronews.com/2020/04/07/coronavirus-how-will-the-uk-government-function-in-boris-johnson-s-absence> (access on: 16/06/2020).

Sang-Hun Ch., *In South Korea Vote, Virus Delivers Landslide Win to Governing Party* <https://www.nytimes.com/2020/04/15/world/asia/south-korea-election.html> (access on: 6/06/2020).

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/skonczylo-sie-kolejne-posiedzenie-rzadowego-zespołu-zarządzania-kryzysowego> (access on: 26/07/2020).

Solarz J. K., Waliczewski K. 2020. *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19*, edu-Libri, Kraków- Legionowo 2020. ISBN 9788366395039.

Warmiński A. 2011. *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej- Repozytorium* [w:] Doctrina. Studia społeczno-polityczne/ Doctrina. Social and Political Journal 8/2011, 2011. ISSN 1730-0274.

[WHO Health Emergency Dashboard](https://covid19.who.int/region/euro/country/pl), Poland <https://covid19.who.int/region/euro/country/pl> (access on: 16/06/2020).

[WHO Health Emergency Dashboard](https://covid19.who.int/region/euro/country/gb), Great Britain <https://covid19.who.int/region/euro/country/gb> (access on: 16/06/2020).

[WHO Health Emergency Dashboard](https://covid19.who.int/region/euro/country/): Poland, Germany, Great Britain, Sweden, the Republic of Korea <https://covid19.who.int/region/euro/country/> (access on: 15/07/2020).

[WHO Health Emergency Dashboard](https://covid19.who.int/region/euro/country/se), Sweden <https://covid19.who.int/region/euro/country/se> (access on: 26/06/2020).

Žižek, S. 2020. *Pandemic!: COVID-19 Shakes the World*, OR Books, New York and London 2020, ISBN 9781682193013.

Legal Acts

Coronavirus Act 2020, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted> (access on: 11/08/2020).

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA ZDROWIA z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, (Dz U. 2020 poz 433) <http://dziennikustaw.gov.pl/D2020000043301.pdf> (access on: 16/06/2020).

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA ZDROWIA z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, (Dz.U. 2020, poz. 491) <http://dziennikustaw.gov.pl/D2020000049101.pdf> (access on: 16/06/2020).

UCHWAŁA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (Monitor *Polski* 2020, poz. 327) [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/286_u/\\$file/286_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/286_u/$file/286_u.pdf) (access on: 26/06/2020).

Links

<https://www.gazetaprawna.pl/galerie/1468266,duze-zdjecie,1,brytyjski-bank-centralny-koronawirus-czasowe-finansowanie-wydatkow-rzad.html>

<https://www.gov.uk/government/news/councils-given-new-powers-to-hold-public-meetings-remotely>

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution>

<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200314000077>

URČENIE DANE PODĽA POMÔCOK A VYRUBENIE DANE V KONTEXTE ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY²³⁹

THE DETERMINATION OF TAX BY THE AIDS AND THE TAX ASSESSMENT IN THE CONTEXT OF THE ACT ON LOCAL TAXES AND LOCAL FEE FOR MUNICIPAL AND MINOR CONSTRUCTION WASTE

Tatiana Kubincová

ABSTRAKAT

Určenie dane podľa pomôcok umožňuje správcovi dane zistiť základ dane a určiť daň v prípadoch, keď daňový subjekt so správcom dane odmieta spolupracovať. Príspevok poukazuje na možnosti určenia dane podľa pomôcok a následné vyrubenie dane v kontexte úpravy zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Kľúčové slová: *určenie dane, pomôcky, miestne dane, daňové priznanie, oznamovacia povinnosť*

Úvod

Jednou z činností, ktorú správca dane vykonáva v rámci prípravy daňového konania, je určovanie dane podľa pomôcok. Inštitút určenia dane podľa pomôcok môže správca dane uplatniť len v zákonom stanovených prípadoch. V rámci určenia dane podľa pomôcok dochádza k narušeniu jednej zo základných zásad správy daní, a to zásady súčinnosti. Z tohto dôvodu je určenie dane podľa pomôcok považované za inštitút, ku ktorému by sa mal správca dane prikrčiť až v krajnom prípade.

Právna úprava určenia dane podľa pomôcok je obsiahnutá v § 48 a § 49 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový poriadok“), ktorý je všeobecným predpisom daňového práva procesného. V zmysle § 1 ods. 2 daňového poriadku sa podľa úpravy v ňom obsiahnutej postupuje len v prípade, ak osobitné predpisy neustanovujú inak. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“) obsahuje osobitnú úpravu určenia dane podľa pomôcok len v ustanoveniach § 34b, § 64b a §

²³⁹ Tento príspevok je spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0151/18 s názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

73a. Vzhľadom na niektoré odlišnosti miestnych daní je problematika aplikácie právnej úpravy určenia dane podľa pomôcok zložitejšia, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať.

1 Osobitosti právnej úpravy vyrubovania miestnych daní

Zákon o miestnych daniach vymenúva osem miestnych daní, ktoré môže obec ukladať, a to daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie. Úprava každej z týchto daní je obsiahnutá v samostatnej časti zákona o miestnych daniach, pričom v dvanásť časti sú obsiahnuté spoločné ustanovenia vzťahujúce sa na každú z uvedených miestnych daní.

Právna úprava vyrubenia dane z nehnuteľností, dane za psa, dane za predajné automaty a dane za nevýherné hracie prístroje sa nachádza len v rámci spoločných ustanovení, konkrétne v § 99e zákona o miestnych daniach. Podľa odseku 1 predmetného ustanovenia daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje vyrubuje správca dane každoročne podľa stavu k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie jedným rozhodnutím, ak nie je stanovené inak. Správca dane vyrubuje daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje na základe údajov uvedených v priznaní k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje, v čiastkovom priznaní alebo opravnom priznaní, resp. dodatočnom priznaní.

Úprava vyrubenia dane pri ostatných miestnych daniach je v zásade obsiahnutá v jednotlivých častiach zákona, ktoré sa tej ktorej dane týkajú. Úprava vyrubenia dane za užívanie verejného priestranstva je obsiahnutá v § 34 a ods. 2 zákona o miestnych daniach, v ktorom je uvedené: „*Obec vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky.*“ Obec, t. j. správca dane pri vyrubení dane za užívanie verejného priestranstva vychádza z oznámenia daňovníka o jeho zámere osobitného užívania verejného priestranstva, pričom podľa § 34a zákona o miestnych daniach daňovník je povinný túto skutočnosť oznámiť najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Úprava vyrubenia dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta je obdobná ako pri dani za užívanie verejného priestranstva. Podľa § 64a ods. 2 zákona o miestnych daniach „*Obec vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky.*“ Rovnako ako pri dani za užívanie verejného priestranstva obec, t. j. správca dane pri vyrubení dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta vychádza z oznámenia daňovníka o jeho zámere za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, pričom daňovník je podľa § 64a zákona o miestnych daniach povinný túto skutočnosť oznámiť najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Na základe oznámenia vzniku daňovej povinnosti dochádza aj k vyrubeniu dane za jadrové zariadenie. Podľa § 72 zákona o miestnych daniach je však

daňovník povinný písomne oznámiť vznik daňovej povinnosti pri dani za jadrové zariadenie správcovi dane do 30 dní odo dňa vzniku daňovej povinnosti, pričom podľa § 73 ods. 1 zákona o miestnych daniach „*Daň vyrubí správca dane rozhodnutím do 31. januára zdaňovacieho obdobia za predchádzajúci kalendárny rok.*“

Osobitným prípadom je vyrubenie dane za ubytovanie. Zákon o miestnych daniach úpravu vyrubenia dane za ubytovanie neobsahuje. Treba preto vychádzať z úpravy obsiahnutej v daňovom poriadku. Podľa § 68 ods. 4 písm. c) daňového poriadku „*daň je vyrubená zaplatením dane, pri ktorej nie je možné podať daňové priznanie*“. V odbornej literatúre sa uvádza, že „*tento spôsob vyrubenia dane je skôr výnimočný, keďže pri väčšine druhov dane sa podáva daňové priznanie alebo daň vyrubuje správca dane*“ (Kubincová, S., 2015, s. 403). Nakoľko pri dani za ubytovanie sa daňové priznanie nepodáva a ani správca dane túto daň v zásade nevyrubuje rozhodnutím, daň za ubytovanie je vyrubená zaplatením dane.

Z uvedeného vyplýva, že miestne dane v zásade vyrubuje správca dane rozhodnutím, a to na základe údajov uvedených v tzv. súhrnnom priznaní, čiastkovom priznaní, opravnom priznaní, dodatočnom priznaní alebo v oznámení daňovníka. Výnimkou je daň za ubytovanie, ktorá je vyrubená jej zaplatením. V zákonom stanovených prípadoch však môže dôjsť k vyrubeniu dane aj na základe vyrubovacieho konania, ktoré začína deň po dni doručenia protokolu s výzvou z dôvodu určenia dane podľa pomôcok.

2 Určenie dane podľa pomôcok podľa zákona o miestnych daniach

Ako vyplýva už z vyššie uvedeného, zákon o miestnych daniach obsahuje úpravu určenia dane podľa pomôcok len v § 34b, § 64b a § 73a, t. j. pri dani za užívanie verejného priestranstva, pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a pri dani za jadrové zariadenie. Pri ostatných miestnych daniach v zákone o miestnych daniach úprava určenia dane podľa pomôcok obsiahnutá nie je. Nakoľko zákon o miestnych daniach je z pohľadu procesných ustanovení *lex specialis* (zákon špeciálny) k *lex generalis* (zákonu všeobecnému), ktorým je daňový poriadok, možno konštatovať, že úprava postupu určenia dane podľa pomôcok obsiahnutá v § 48 a § 49 daňového poriadku sa použije vždy vtedy, ak úprava obsiahnutá v § 34b, § 64b a § 73a zákona o miestnych daniach nestanovuje inak.

Znenie ustanovení spomínaných § 34b, § 64b a § 73a je totožné. Uvádza sa v nich: „(1) *Obec písomne vyzve daňovníka, ktorý nesplní oznamovaciu povinnosť o vzniku daňovej povinnosti, na jej splnenie v primeranej lehote, ktorá nemôže byť kratšia ako osem dní. (2) Ak daňovník nesplní oznamovaciu povinnosť ani na základe výzvy podľa odseku 1, obec zistí základ dane a určí daň podľa pomôcok. (3) Obec oznámi daňovníkovi určenie dane podľa pomôcok, pričom dňom začatia určenia dane podľa pomôcok je deň uvedený v oznámení. (4) Na postup obce pri určení dane podľa pomôcok sa vzťahuje osobitný predpis.*“ Uvedená úprava je na prvý pohľad jednoduchá a jasná, avšak vzhľadom na odkaz pod čiarou ohľadom osobitného predpisu v odseku 4 môže dochádzať k určitým otázkam. Odsek 4 odkazuje len na § 48 ods. 3 až 5 a § 49 daňového poriadku. Vzhľadom na uvedené je možné sa zamyslieť, či je možné pri dani za užívanie verejného priestranstva, dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej

časti mesta a dani za jadrové zariadenie pristúpiť k určovaniu dane podľa pomôcok aj z dôvodov uvedených v § 48 ods. 1 daňového poriadku²⁴⁰.

3 Zákoné podmienky umožňujúce určenie dane podľa pomôcok podľa daňového poriadku v kontexte úpravy miestnych daní

Podľa § 48 ods. 1 daňového poriadku správca dane zistí základ dane a určí daň podľa pomôcok v prípade, „*ak daňový subjekt a) nepodá daňové priznanie ani na výzvu správcu dane, b) nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností, v dôsledku čoho nemožno daň správne zistiť, alebo c) neumožní vykonať daňovú kontrolu; to neplatí, ak ide o daňovú kontrolu podľa § 46 ods. 2.*“ Ako je už vyššie uvedené úprava daňového poriadku sa použije podporne, t. j. v prípade, ak osobitný zákon (v danom prípade zákon o miestnych daniach) nestanovuje inak a samozrejme len vtedy, ak je využitie tejto úpravy možné.

Uplatnenie zákonnej podmienky umožňujúcej určenie dane podľa pomôcok uvedenej v ustanovení v § 48 ods. 1 písm. a) daňového poriadku, prichádza do úvahy len pri daniach, pri ktorých sa podáva daňové priznanie. Zákon o miestnych daniach upravuje len tzv. priznanie k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje a čiastkové priznanie, avšak v zmysle § 99d ods. 5 zákona o miestnych daniach sa tieto priznania považujú za daňové priznania. Na základe uvedeného možno dospieť k záveru, že určovanie dane podľa pomôcok môže začať z dôvodu, že daňový subjekt nepodal daňové priznanie ani na výzvu správcu dane len pri dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje. Ako vyplýva z vyššie uvedeného pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a pri dani za jadrové zariadenie možno začať určovanie dane podľa pomôcok v prípade, ak si daňový subjekt nesplnil oznamovaciu povinnosť ani na základe výzvy. V tejto súvislosti možno poukázať na skutočnosť, že ustanovenia § 34b a § 64b boli do zákona o miestnych daniach vložené až novelou realizovanou zákonom č. 268/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 268/2014 Z.z.“). Vo všeobecnej časti dôvodovej správy tohto zákona je uvedené: „*V reakcii na zložitost' vyrubovacieho konania pri niektorých miestnych daniach sa navrhol osobitný režim vyrubenia týchto daní ... , a rozšírila sa možnosť správcu dane vyrubiť daň podľa pomôcok pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta.*“ V osobitnej časti dôvodovej správy sa k doplneniu § 34b a § 64b do zákona o miestnych daniach uvádza: „*V záujme zabezpečenia rovnakých procesných postupov pri vyrubovaní miestnych daní sa navrhuje aj pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta upraviť možnosť určenia týchto miestnych daní podľa pomôcok, ktoré správca dane podľa platnej právnej úpravy v súčasnosti nemohol využiť.*“ Na základe uvedeného by bolo možné dospieť k záveru, že

²⁴⁰ K uvedenému viac: Kubincová, T.: Terminologické a výkladové otázky právnej úpravy ukladania, správy, vyrubovania a vyberania miestnych daní a miestnych poplatkov. In: Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore Recenzovaný zborník vedeckých štúdií. II. ročník. Banská Bystrica: Belianum. 2020. str. 148-151. ISBN 978-80-557-1772-2

určovanie dane podľa pomôcok pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta pred rokom 2014 nebolo možné. Takýto výklad však podľa môjho názoru odporuje vyššie vymedzenému vzťahu zákona o miestnych daniach a daňového poriadku, resp. podpornému použitiu právnej úpravy daňového poriadku. Z ustanovenia § 48 ods. 1 daňového poriadku (písm. b) a c)) je totiž zrejmé, že určovanie dane podľa pomôcok môže (a aj pred rokom 2014) bolo možné začať aj na základe iných skutočností.

Pod písm. c) je v ustanovení § 48 ods. 1 daňového poriadku uvedená zákonná podmienka umožňujúca určenie dane podľa pomôcok, ktorá je podľa môjho názoru využiteľná aj pri miestnych daniach. Prostredníctvom daňovej kontroly správca dane zisťuje alebo preveruje skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane alebo dodržiavanie ustanovení osobitných predpisov vrátane ustanovení zákona o miestnych daniach. Ak daňový subjekt neumožní vykonanie daňovej kontroly, t. j. nesplní si povinnosť mu vyplývajúcu z § 45 ods. 2 písm. a) daňového poriadku, je logické, že správca dane má možnosť voči daňovému subjektu prísnejšie zakročiť a pristúpiť k postupu zistenia základu dane a určeni dani bez súčinnosti s daňovým subjektom. Nakoľko daňová kontrola sa vykonáva aj pri miestnych daniach, domnievam sa, že aj ustanovenie § 48 ods. 3 písm. c) daňového poriadku je (bolo) pri správe miestnych daní využiteľné.

Čo sa týka ustanovenia § 48 ods. 1 písm. b) daňového poriadku, a teda možnosti správcu dane zistiť základ dane a určiť daň podľa pomôcok, ak daňový subjekt nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností, v dôsledku čoho nemožno daň správne zistiť, v danom prípade je otázne, či v súčasnosti je ešte toto ustanovenie pri miestnych daniach uplatniteľné. Zo zákona miestnych daní totiž pre daňové subjekty v zásade nevyplývajú žiadne zákonné povinnosti pri preukazovaní nimi uvádzaných skutočností. Zo zákonných povinností, ktoré zo zákona o miestnych daniach pre daňové subjekty vyplývajú, možno spomenúť oznamovaciu povinnosť alebo povinnosť podať priznanie, avšak v súčasnosti už nesplnenie obidvoch týchto zákonných povinností zakladá samostatnú možnosť pristúpiť k určeni dani podľa pomôcok. Samozrejme v tejto súvislosti netreba zabúdať na to, že zákonné povinnosti môžu pre daňové subjekty vyplývať aj z iného zákona, a to daňového poriadku, ktorý sa na správu miestnych daní použije podporne. Domnievam sa však, že ani takýchto povinností veľa nie je. Medzi takéto zákonné povinnosti by sme snád mohli zahrnúť povinnosti, ktoré má daňový subjekt v rámci daňovej kontroly, t. j. povinnosti mu vyplývajúce z ustanovenia § 45 ods. 2 daňového poriadku.

Ako je už vyššie uvedené, použitie ustanovení § 48 ods. 1 písm. b) a c) daňového poriadku pri správe dane za užívanie verejného priestranstva, dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dane za jadrové zariadenie je vzhľadom na osobitnú úpravu, ktorá v poznámke pod čiarou odkazuje len na podporné použitie ustanovení § 48 ods. 3 až 5 a § 49 daňového poriadku, ako aj na vyššie citovanú dôvodovú správu sporné. Domnievam sa však, že vzhľadom na základný účel inštitútu určovania dane podľa pomôcok, ktorým je zistiť základ dane a určiť daň aj v prípadoch, keď daňový subjekt odmieta spolupracovať, je využitie § 48 ods. 1 písm. b) a c) a s tým súvisiaceho ustanovenia § 48 ods. 2 daňového poriadku možné aj pri týchto daniach.

4 Osobitosti postupu určenia dane podľa pomôcok a s tým spojeného vyrubovacieho konania pri miestnych daniach

Zákon o miestnych daniach obsahuje v ustanoveniach § 34b, § 64b a § 73a len čiastočnú úpravu postupu určenia dane podľa pomôcok pri dani za užívanie verejného priestranstva, dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dani za jadrové zariadenie. Z uvedených ustanovení v zásade vyplýva len to, že ak si daňový subjekt nesplní oznamovaciu povinnosť, tak ho správca dane musí na splnenie tejto povinnosti vyzvať a až potom môže prikročiť k určeniu dane podľa pomôcok. Táto úprava je obdobná, ako úprava daňového poriadku týkajúca sa nepodania daňového priznania. V prípade nepodania daňového priznania správca dane je podľa § 15 daňového poriadku povinný daňový subjekt vyzvať na jeho podanie a až následne môže pristúpiť k určovaniu dane podľa pomôcok. V oboch prípadoch je správca dane povinný oznámiť daňovému subjektu určovanie dane podľa pomôcok. S účinnosťou od 1.1.2020 je však v tejto úprave jeden zásadný rozdiel, a to rozdiel v dni začatia určenia dane podľa pomôcok. Novelou daňového poriadku uskutočnenou zákonom č. 369/2020 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony totiž v ustanovení § 48 ods. 2 daňového poriadku došlo k nahradeniu slov „deň uvedený v oznámení“ slovami „deň po doručení oznámenia o určovaní dane podľa pomôcok“. Vzhľadom na uvedené je v súčasnosti dňom začatia určovania dane podľa pomôcok v zmysle daňového poriadku deň po doručení oznámenia o určovaní dane podľa pomôcok. Naproti tomu deň začatia určenia dane podľa pomôcok v zmysle § 34b, § 64b a § 73a zákona o miestnych daniach zostal nezmenený, a teda je ním stále deň uvedený v oznámení. Domnievam sa, že zmenu daňového poriadku je treba oceniť, nakoľko v minulosti sa mohlo stať, že určovanie dane podľa pomôcok začalo skôr, ako bolo oznámenie o určovaní dane podľa pomôcok daňovému subjektu doručené. Prípadne, ak určovaniu dane podľa pomôcok predchádzala daňová kontrola, tak mohlo začať skôr, ako bola daňová kontrola ukončená. Na druhej strane sa však domnievam, že ak došlo k zmene dňa začatia určenia dane podľa pomôcok v rámci jedného zákona (daňového poriadku), tak v záujme jednotnejšej právnej úpravy, malo dôjsť k tejto zmene aj v rámci druhého zákona (zákona o miestnych daniach).

Z hľadiska vyrubovacieho konania možno uviesť, že po skončení určenia dane podľa pomôcok bez ohľadu na to, o akú daň ide, správca dane postupuje podľa ustanovenia § 68 daňového poriadku. Vyrubovacie konanie začína nasledujúci deň po dni doručenia protokolu s výzvou podľa § 49 ods. 1 daňového poriadku a končí dňom doručenia rozhodnutia daňovému subjektu. Pri miestnych daniach je však možné sa zamyslieť aj nad úpravou obsiahnutou v § 99e zákona o miestnych daniach, ktorý obsahuje špeciálnu úpravu pre vyrubenie dane z nehnuteľností, dane za psa, dane za predajné automaty a dane za nevýherné hracie prístroje. Podľa odseku 1 predmetného ustanovenia totiž platí, že „daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje vyrubuje správca dane každoročne podľa stavu k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie jedným rozhodnutím, ak odseky 2 až 4, 6 a 7 neustanovujú inak“. Nakoľko odseky 2 až 4, 6 a 7 sa rozhodnutia vydávaného v rámci vyrubovacieho konania, ktorému predchádzalo určovanie dane podľa pomôcok, nedotýkajú, je otázne, či rozhodnutie, ktoré správca dane vydá v rámci vyrubovacieho konania, ktorému predchádzalo určenie dane podľa pomôcok, pri dani z

nehnutelností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje by sa nemalo týkať všetkých týchto daní, a to bez ohľadu na to, že určenie dane podľa pomôcok prebiehalo len pri jednej z nich. Takéto tvrdenie je však naozaj polemické a založené len na teoretických poznatkoch, pričom v praxi by takéto riešenie bolo asi ťažko uplatniteľné a mohlo by odporovať účelu vyrubovacieho konania nasledujúceho po určení dane podľa pomôcok.

V súvislosti s vyrubovacím konaním nasledujúcim po určení dane podľa pomôcok možno pri dani za ubytovanie konštatovať, že ide o jeden z dvoch prípadov, kedy môže dôjsť k vyrubeniu dane za ubytovanie rozhodnutím správcu dane (nie zaplatením dane), a to napriek tomu, že zákon o miestnych daniach možnosť vyrubenia dane za ubytovanie rozhodnutím správcu dane vôbec nespomína. Druhým takýmto prípadom je prípad, keď dôjde k vyrubovaciemu konaniu na základe protokolu s výzvou, ktorého doručením skončila daňová kontrola.

Záver

Inštitút určenia dane podľa pomôcok je nesporne dôležitou súčasťou správy daní, nakoľko len týmto spôsobom možno zistiť základ dane a určiť daň v prípadoch, keď daňový subjekt odmieta so správcom dane spolupracovať. Zákon o miestnych daniach obsahuje úpravu určenia dane podľa pomôcok len v troch ustanoveniach, a to pri dani za užívanie verejného priestranstva, pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a pri dani za jadrové zariadenie. Pri ostatných daniach sa v celosti využije právna úprava obsiahnutá v daňovom poriadku. V zmysle dôvodovej správy k návrhu zákona č. 268/2014 Z.z., ktorým boli do zákona o miestnych daniach doplnené ustanovenia o určení dane podľa pomôcok pri dani za užívanie verejného priestranstva a dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta sa uvádzalo, že možnosť určenia týchto miestnych daní podľa pomôcok správcu dane podľa dovtedajšej platnej právnej úpravy nemohol využiť. Domnievam sa však, že uvedené tvrdenie nie je úplne pravdivé, nakoľko určovanie dane podľa pomôcok mohlo a aj v súčasnosti môže začať aj z iných dôvodov, ako z dôvodu, že daňový subjekt nepodá daňové priznanie ani na výzvu správcu dane, a to napr. z dôvodu, že daňový subjekt neumožní vykonanie daňovej kontroly. Príspevok poukazuje aj na ďalšie skutočnosti týkajúce sa úpravy určenia dane podľa pomôcok vrátane úpravy dňa začatia určenia dane podľa pomôcok. Domnievam sa, že tento deň by mal byť v rámci právnej úpravy jednotný.

Zoznam bibliografických odkazov

KUBINCOVÁ, S. 2015. *Daňový poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603 – 28-2

KUBINCOVÁ, T. 2020. Terminologické a výkladové otázky právnej úpravy ukladania, správy, vyrubovania a vyberania miestnych daní a miestnych poplatkov. In: *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore Recenzovaný zborník vedeckých štúdií. II. ročník*. Banská Bystrica: Belianum. 2020. ISBN 978-80-557-1772-2. s. 148-151.

KOMPARÁCIA VÝSLEDKOV POSLEDNÝCH REGIONÁLNYCH A KOMUNÁLNYCH VOLIEB VO VYBRANÝCH MESTÁCH ZÁPADNÉHO SLOVENSKA – TRNAVA, TRENČÍN, NITRA

COMPARISON OF THE RESULTS IN THE LAST REGIONAL AND MUNICIPAL ELECTIONS IN SELECTED CITIES OF WESTERN SLOVAKIA – TRNAVA, TRENČIN, NITRA

Mgr. Erik Urc

ABSTRAKT:

Predmetom článku je komparácia výsledkov posledných župných a komunálnych volieb. Nateraz posledné voľby do orgánov samosprávnych krajov na Slovensku sa konali 4. novembra 2017 a voľby do orgánov samosprávy obcí sa na Slovensku uskutočnili 10. novembra 2018. Župné voľby v roku 2017 sa historicky prvýkrát konali jednokolovo a toto volebné obdobie je taktiež špecifické tým, že súčasní župani sú do svojich funkcií zvolení na obdobie piatich rokov. V poradí ďalšie regionálne voľby sa už uskutočnia v jeden deň spolu s komunálnymi voľbami v roku 2022. Cieľom tohto článku je sledovať vývoj preferencií kandidátov v komunálnych a župných voľbách v troch dominantných mestách západného Slovenska – Trnava, Trenčín, Nitra.

Kľúčové slová: mesto, voľby, komparácia, poslanci

Úvod

Témou článku je analýza nateraz posledných komunálnych a župných volieb. Objektom skúmania budú tri dominantné mestá západného regiónu Slovenska – Trnava, Trenčín a Nitra. Tieto voľby budú zároveň predmetom komparácie, aby sme tak mohli zistiť vývoj volebných preferencií u jednotlivých kandidátov.

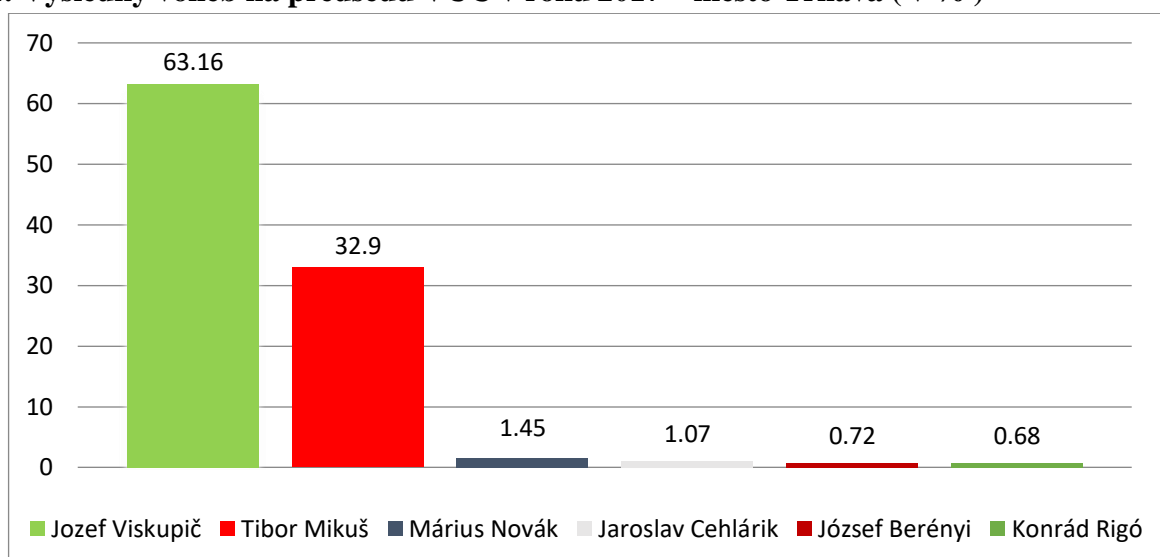
Lokálna úroveň predstavuje špecifické prostredie na uskutočňovanie verejnej politiky. Občania si volia kandidátov, ktorí sú im bližší v ich danom prostredí. Avšak pri krajských mestách zohrávajú dominantnejšiu úlohu aj politické strany, ktoré sa budú snažiť predstaviť čo najsilnejších kandidátov. Predmetom záujmu tak bude aj pozorovanie vzťahu utvárania rôznych koalícií, ktoré budú mať za následok predstaviť silného kandidáta a získať tak politickú výhodu na danom území. Oblasťou záujmu tak budú regionálne voľby, ktoré sa uskutočnili koncom roka 2017 a ich následná komparácia s komunálnymi voľbami, ktoré sa konali takmer presne o rok neskôr.

V oblasti komunálnej a regionálnej politiky vzbudzujú krajské mestá najvyššiu pozornosť u politických subjektov, ale aj spoločnosti. Je preto dôležité poznať hlavných predstaviteľov mesta či samosprávneho kraja, ktorí na tomto území vykonávajú lokálnu politiku. Za účelom jednoduchšej orientácie budú v článku použité viaceré grafy a tabuľky, ktoré budú vypracované na základe oficiálnych výsledkov jednotlivých volieb.

1 Mesto Trnava

Nateraz posledné voľby do orgánov samosprávnych krajov na Slovensku, ktoré sa konali v roku 2017, boli v Trnavskom kraji výnimočné. Po 12-tich rokoch sa našiel kandidát, ktorý dokázal poraziť dlhoročného predsedu Trnavského samosprávneho kraja. Už pred voľbami sa očakával súboj **Jozefa Viskupiča** a dlhoročným županom **Tiborom Mikušom**. **Jozef Viskupič** je jeden zo štyroch zakladateľov hnutia OĽaNO (Mikuš, 2018). V posledných voľbách kandidoval so širokou politickou podporou strán OĽaNO, SaS, KDĽH, NOVA, OKS a ZZ. Dovtedajší predseda TTSK **Tibor Mikuš** išiel do týchto volieb ako nezávislý kandidát. Hoci pri výsledkoch v rámci kraja sa do boja o post župana výraznejšie snažil zapojiť aj **József Berényi**, napokon mu to však stačilo iba na tretie miesto.

Graf 1: Výsledky volieb na predsedu VÚC v roku 2017 – mesto Trnava (v %)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov župných volieb v roku 2017 v meste Trnava

V krajskom meste voľby ovládol **Jozef Viskupič**, ktorý získal takmer dvojnásobok počtu hlasov ako **Tibor Mikuš**. Za novozvoleného predsedu Trnavského samosprávneho kraja hlasovalo viac ako 10 tisíc obyvateľov mesta Trnava. Do boja o kreslo župana sa v Trnave nepodarilo výraznejšie prehovoriť ďalším kandidátom, ktorí získali len niečo okolo jedného percenta hlasov.

Poslanecký zbor Trnavského samosprávneho kraja je tvorený 40 poslancami. V roku 2017 najväčšiu časť obsadili nezávislí kandidáti, tesne za nimi SMK-MKP a koalícia okolo hnutia OĽaNO. Po jednom mandáte získali MOST-HÍD a SMER-SD.

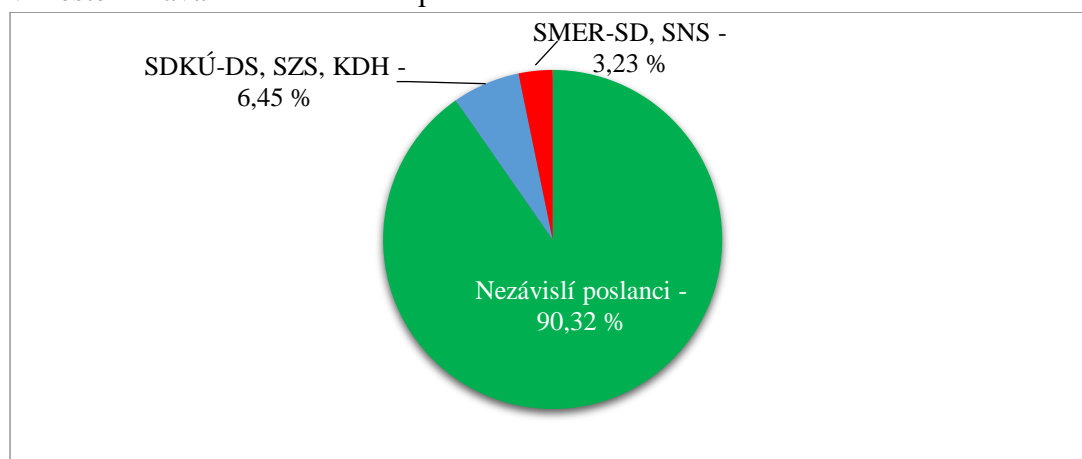
Tabuľka 1.: Počet poslancov v zastupiteľskom zbore TTSK v jednotlivých koalíciách - 2017

| Koalícia | Počet poslancov |
|--------------------------------|-----------------|
| Nezávislý kandidát | 14 |
| SMK-MKP | 13 |
| OĽaNO, SaS, KDH, NOVA, OKS, ZZ | 11 |
| SMER-SD | 1 |
| MOST-HÍD | 1 |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov župných volieb v roku 2017 v TTSK

Z hľadiska volebnej účasti bol Trnavský kraj najhorší spomedzi všetkých krajov. Župných volieb sa zúčastnilo len niečo cez 24,7 % voličov v rámci kraja. V krajskom meste Trnava si cestu k volebným urnám našlo takmer 30 % voličov, čo približne kopíruje aj celoslovenský priemer. Komunálne voľby sa konali o rok neskôr a nálady v rámci tohto krajského mesta ostali podobné. Do boja o post primátora sa zapojilo 8 kandidátov, z ktorých 4 kandidovali ako nezávislí kandidáti a 4 s podporou politických strán či koalícií. Víťazom komunálnych volieb v meste Trnava sa stal dovtedajší primátor Peter Bročka. Ten kandidoval ako nezávislý kandidát. Jeho najväčším súperom bol Rastislav Mráz, ktorý sa o post primátora mesta uchádzal s podporou strán SDKÚ-DS, SZS a KDH. Voľby suverénne ovládol Peter Bročka, ktorý dokázal osloviť takmer 13 tisíc obyvateľov mesta. Rastislav Mráz skončil s výrazným odstupom na druhom mieste so ziskom niečo cez 3 tisíc hlasov. V mestskom zastupiteľstve dominovali nezávislí kandidáti, keď získali až 90 % z celkového počtu 31 miest v poslaneckom zbore. Nezávislí poslanci okolo Petra Bročku v jeho zoskupení Za lepšiu Trnavu získali 24 miest v mestskom zastupiteľstve. Koalícia SDKÚ-DS, SZS a KDH obsadila dve poslanecké stoličky a koalícia SMER-SD a SNS dokonca len jednu.

Graf 3: Podiel hlasov odovzdaných pre jednotlivé koalície v komunálnych voľbách 2018 v meste Trnava – Mestské zastupiteľstvo



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov komunálnych volieb v roku 2018 – mesto Trnava

Volebná účasť v posledných komunálnych voľbách 2018 bola na úrovni 37,75 %, čo vyjadrovalo najvyššiu volebnú účasť v tomto krajskom meste od vzniku republiky.

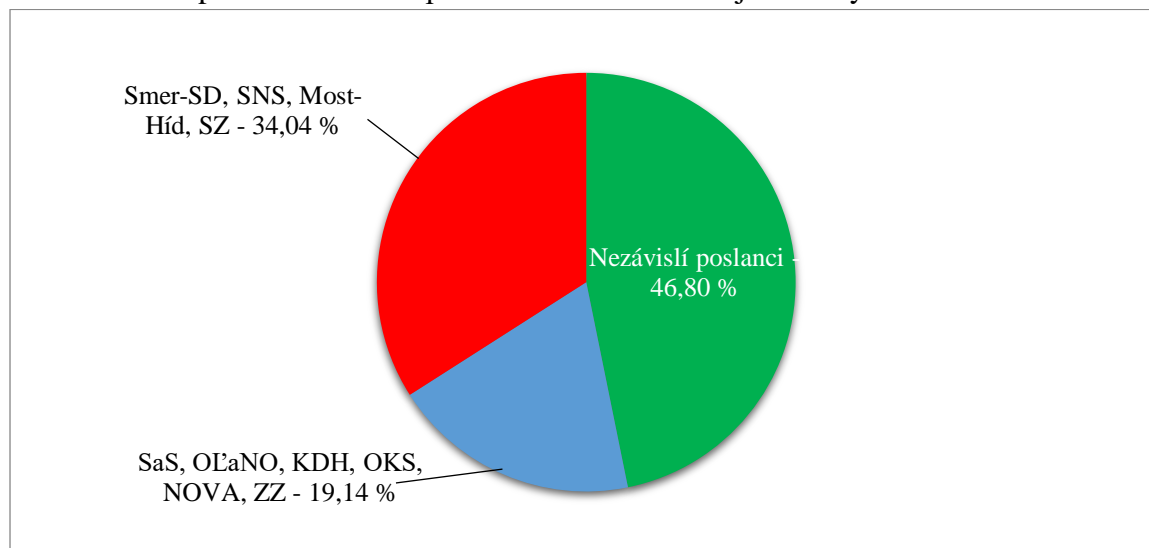
V porovnaní s inými krajskými mestami zaznamenalo nižšiu volebnú účasť v komunálnych voľbách už len mesto Košice.

2 Mesto Trenčín

Voľba predsedu Trenčianskeho samosprávneho kraja v roku 2017 síce nepriniesla zmenu na poste župana, avšak prvýkrát môžeme pri tejto voľbe pozorovať výrazný rozdiel vo výsledkoch v rámci krajského mesta a v rámci celého kraja. Zatiaľ čo v meste Trenčín získala výraznú podporu kandidátka s podporou strán SaS, OĽaNO, KDH, OKS, NOVA a ZZ Renáta Kaščáková, tak v rámci celého kraja presvedčivo dominoval dovtedajší predseda TSK Jaroslav Baška, ktorý kandidoval s podporou strán Smer-SD, SNS, Most-Híd a SZ. Jaroslavovi Baškovi sa tento post podarilo obhájiť so ziskom takmer 50 % odovzdaných hlasov, čo predstavovalo približne dvojnásobok zisku Renáty Kaščákovvej. Do boja o post župana TSK sa snažil výraznejšie zapojiť aj nezávislý kandidát Štefan Škultéty, avšak podarilo sa mu obsadiť iba tretie miesto so ziskom takmer 14 % hlasov. Ďalší štyria kandidáti už do boja o predsednícku stoličku výraznejšie nezasiahli.

Župné zastupiteľstvo je zložené zo 47 poslancov, pričom po posledných regionálnych voľbách v ňom dominujú prevažne nezávislí poslanci, ktorí obsadili 22 poslanceckých stoličiek. S menším odstupom nasleduje koalícia podporujúca súčasného župana Jaroslava Bašku so ziskom 16 miest. Župné zastupiteľstvo dopĺňa aj 9 poslancov koalície strán SaS, OĽaNO, KDH, OKS, NOVA a ZZ.

Graf 4: Podiel poslancov v zastupiteľskom zbore TSK v jednotlivých koalíciách - 2017



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov župných volieb v roku 2017 v TSK

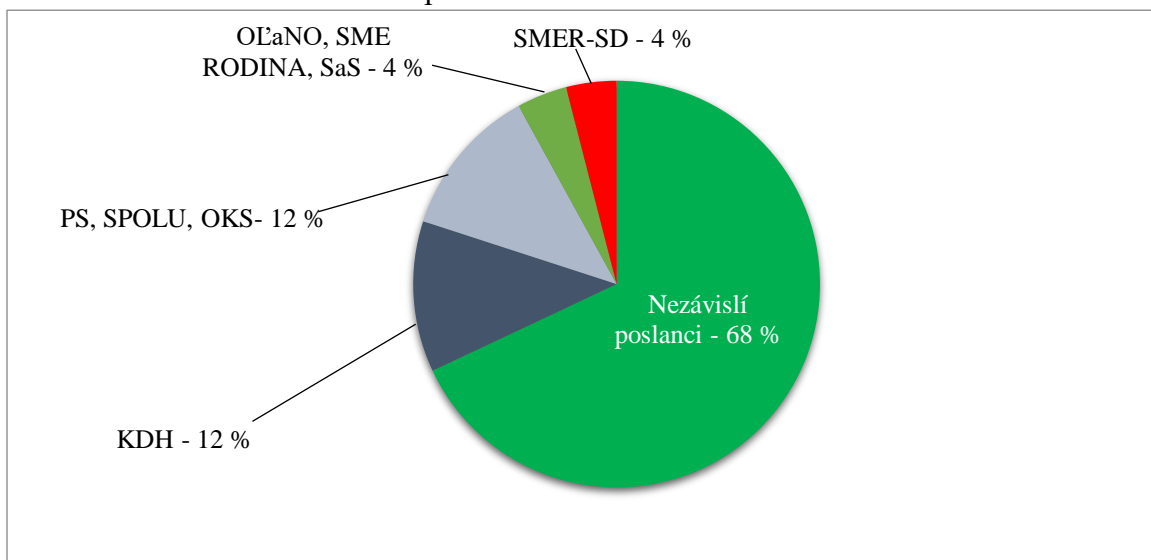
Volebná účasť v rámci Trenčianskeho samosprávneho kraja bola pri voľbách v roku 2017 na úrovni 26,32 %, čo predstavuje druhú najnižšiu volebnú účasť po Trnavskom kraji. V rámci mesta Trenčín, kde občania vyjadrili inú preferenciu pri voľbách župana, účasť dosahovala výsledok kopírujúci celoslovenský priemer na hodnote takmer 30 %,

V roku 2018 sa konali komunálne voľby. V krajskom meste Trenčín to neprinieslo nič nové, keďže už od roku 2010 úspešne obhajuje túto pozíciu Richard Rybníček. Richard Rybníček je

Ľuďom známy z televízneho prostredia a dnes už aj z toho politického. Do volieb išiel ako nezávislý kandidát a v roku 2016 dokonca ohlásil vznik svojej vlastnej strany TOSKA, kde si za programový cieľ zvolil zmenu územnosprávneho členenia krajiny i volebného systému. Stranu sa mu nakoniec nepodarilo úspešne založiť, keďže podľa jeho slov mu na to chýbali finančné prostriedky. Napriek tomu, že sa mu nepodarilo vybudovať politickú stranu, ktorá by pôsobila na celonárodnom poli, tak ostal verný komunálnej politike. V roku 2018 opäť suverénne obhájil post primátora krajského mesta Trenčín. Richard Rybníček je jediným primátorom krajského mesta, ktorému sa trikrát po sebe podarilo obhájit' post primátora so ziskom viac ako 70 % hlasov voličov. Zaujímavosťou je, že jeho popularita v meste po 10 rokoch stále rastie. V posledných voľbách získal dokonca najlepší volebný výsledok, keď sa mu podarilo osloviť 72,41 % zúčastnených voličov. Jeho súperom bol v roku 2018 taktiež nezávislý kandidát Miloš Mičega, ktorý získal niečo cez 27 %.

Dominancia nezávislých kandidátov nebola výnimkou ani pri voľbách do mestského zastupiteľstva v Trenčíne. Z celkového počtu 25 poslancov sa až 17 miest ušlo nezávislým kandidátom. Konzervatívci z KDH a liberáli okolo Progresívneho Slovenska si rozdelili zhodne po 3 mandáty. Koalícia strán OĽaNO, SME RODINA a SaS získala 1 miesto v poslaneckom zbore. Vládna strana SMER-SD mala taktiež jedného poslanca v zastupiteľstve mesta Trenčín.

Graf 5: Podiel hlasov odovzdaných pre jednotlivé koalície v komunálnych voľbách 2018 v meste Trenčín – Mestské zastupiteľstvo



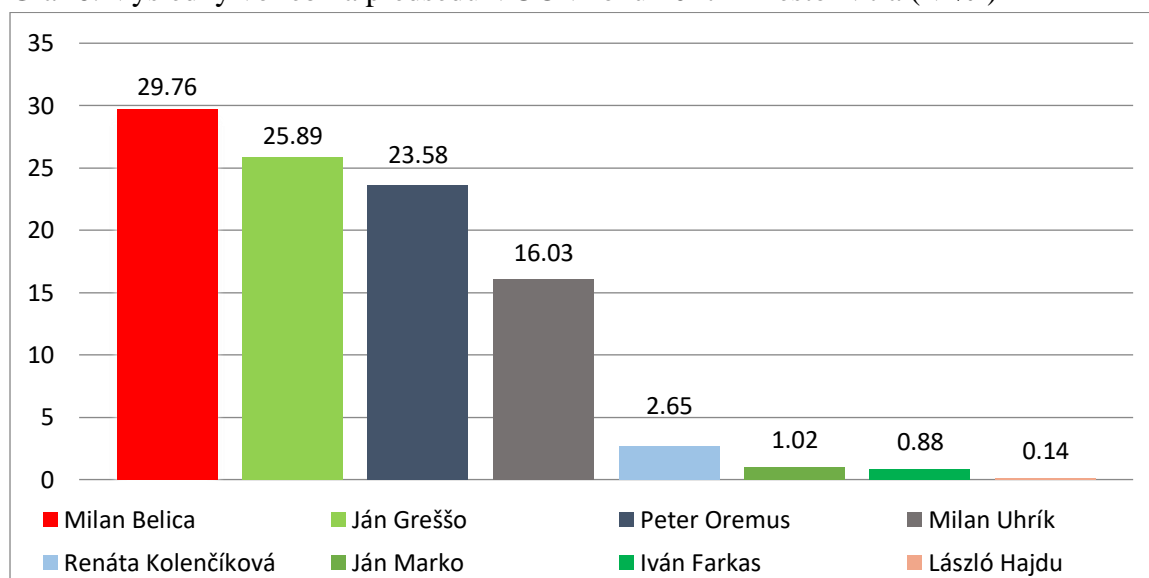
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov komunálnych volieb v roku 2018 – mesto Trenčín

Volebná účasť pri komunálnych voľbách v meste Trenčín sa oproti predchádzajúcim voľbám v roku 2014 zvýšila o takmer 5 %. V roku 2018 si v Trenčíne našlo cestu k volebným urnám 42,03 % voličov, čo je po Prešove a Nitre tretie najlepšie číslo spomedzi všetkých krajských miest. Oproti celoslovenského priemeru je to však nižšie číslo. Komunálnych volieb v roku 2018 sa zúčastnilo celkovo 48,68 % všetkých oprávnených voličov.

3 Mesto Nitra

Voľby do orgánov Nitrianskeho samosprávneho kraja potvrdili situáciu opakujúcu sa počas celej existencie vyšších územných celkov. Od roku 2001 v tomto kraji dominuje Milan Belica (Blašková, Košťal, Novák, 2020). Ide teda o najdlhšie slúžiaceho predsedu samosprávneho kraja na Slovensku. Na základe Ústavného zákona č. 44/2017 Z. z. sa upravilo funkčné obdobie poslancov a predsedov vyšších územných celkov pri voľbe v roku 2017. Predseda a poslanci VÚC boli teda v posledných voľbách zvolení na obdobie 5 rokov. Zaujímavosťou je, že Milan Belica počas piatich volieb kandidoval s podporou 14 rôznych strán, pričom nešlo iba o typicky ľavicové politické strany, ale pri jeho mene je možné nájsť aj podporu strán ako SDKÚ-DS či KDH. V posledných regionálnych voľbách sa uchádzal o post predsedu NSK s podporou strán vládnej koalície SMER-SD, SNS a MOST-HÍD. Milan Belica tieto voľby opäť relatívne ovládol so ziskom viac ako 34 %. Druhý v poradí za ním zaostal o takmer polovicu hlasov. Napínavejšie to bolo v súboji o druhé až piate miesto, keďže až štyria kandidáti boli v rozmedzí 13,5 % až 17,5 %. Na druhom mieste sa umiestnil kandidát so širokou podporou pravicových strán SaS, OĽaNO, KDH, NOVA, OKS, Šanca a DS Ján Greššo, ktorý nie je známy len ako herec či riaditeľ divadla, ale aj ako komunálny či regionálny politik. Ján Greššo získal vo voľbách niečo cez 17 %. Tretí v poradí skončil podpredseda LSNS Milan Uhrík, ktorý dokázal osloviť viac ako 23 tisíc voličov, čo predstavovalo viac ako 15 % odovzdaných hlasov v rámci Nitrianskeho kraja. V tesnom závесе skončili aj ďalší kandidáti Peter Oremus a Iván Farkas. Ak by sme chceli premietnuť výsledky regionálnych volieb do krajského mesta Nitra, tak by sme pozorovali oveľa tesnejšie výsledky. Víťazom by sa však stále stal Milan Belica, ktorý v Nitre oslovil takmer 30 % voličov, avšak už s menšou stratou za ním bol Ján Greššo, ktorý v tomto krajskom meste získal takmer 26 % hlasov. Tesne za ním bol taktiež Peter Oremus so ziskom 23,58 % hlasov. Milan Uhrík viac-menej potvrdil čísla v rámci celého kraja aj v Nitre a so ziskom niečo cez 16 % obsadil vo voľbách štvrté miesto. Ďalší kandidáti v meste Nitra už výraznejšie zaostali.

Graf 6: Výsledky volieb na predsedu VÚC v roku 2017 – mesto Nitra (v %)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov župných volieb v roku 2017 v meste Nitra

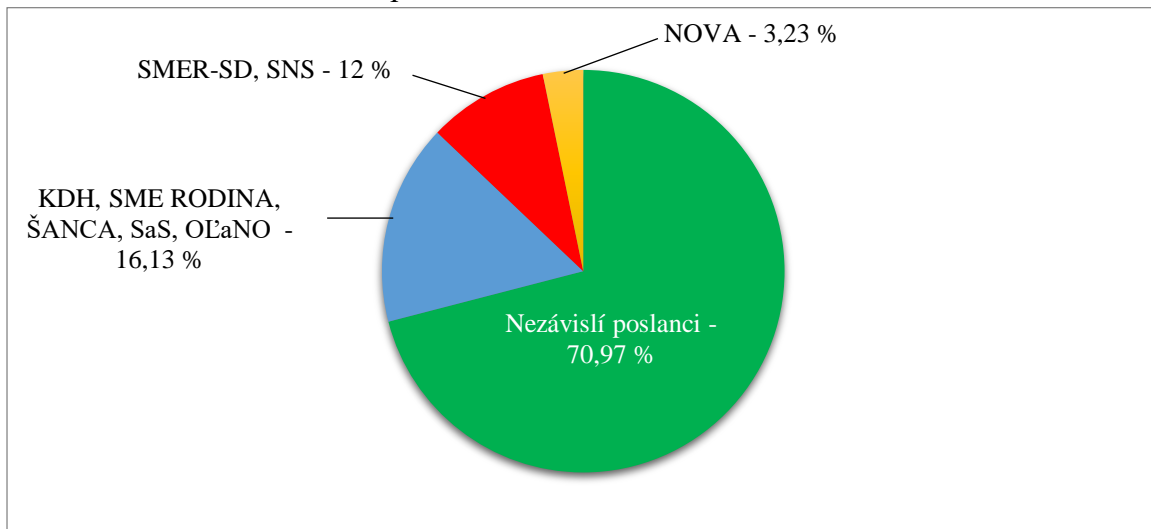
Nitriansky samosprávny kraj je jediný spomedzi všetkých krajov, kde najviac miest v poslaneckom zbore neobsadili nezávislí poslanci. Najväčšie zastúpenie v Nitrianskom župnom zastupiteľstve má totiž koalícia strán, ktoré v roku 2017 tvorili Vládu SR. Táto koalícia disponuje so 17 poslancami v župnom zastupiteľstve. Nezávislí kandidáti obsadili 15 poslaneckých stoličiek, vysokú podporu najmä v južných okresoch zaznamenalo SMK-MKP, ktoré získalo 11 miest v poslaneckom zbore. Tesne za SMK-MKP skončila koalícia pravicovo orientovaných strán SaS, OĽaNO, KDH, NOVA, OKS, Šanca či DS s 10 poslancami. Jeden poslanecký mandát získala aj strana ĽSNS.

Voľby do orgánov samosprávnych krajov na Slovensku patria dlhodobo k voľbám, ktoré vykazujú veľmi nízku volebnú účasť. Avšak postupom rokov toto číslo rastie. V posledných voľbách si na celom Slovensku našlo cestu do volebných miestností takmer 30 % občanov. O Nitrianskom samosprávnom kraji môžeme povedať, že toto číslo ťahá skôr smerom dole, keďže spolu s trnavským, košickým a trenčianskym krajom sa toto číslo najviac odkláňa od celoslovenského priemeru. V nitrianskom kraji prišlo voliť iba 26,84 % obyvateľov kraja, čo predstavuje štvrté najnižšie číslo v rámci Slovenskej republiky. Na úrovni krajského mesta Nitra však táto účasť prekonalá dokonca aj celoštátne výsledky, keď k volebným urnám prišlo 36,72 % voličov.

Na poste primátora mesta Nitra nastala po 12 rokoch zmena. Jozefa Dvonča v primátorskom úrade nahradil mladý aktivista Marek Hattas. Už pred voľbami to vyzeralo práve na súboj medzi týmito dvoma kandidátmi. Do boja o primátorskú stoličku výrazne neprehovorili ani známi regionálni kandidáti Peter Oremus či Ján Greško. Nezávislý kandidát Marek Hattas vyhral komunálne voľby v meste Nitra so ziskom 42,29 % hlasov. O viac ako 20 % zaostal bývalý primátor Jozef Dvonč, ktorý kandidoval s podporou strán SMER-SD a SNS. Za nimi na treťom mieste skončil Štefan Štefek. Za ním už nasledovali spomínaní kandidáti Oremus a Greško.

V mestskom zastupiteľstve opäť naznačili dominanciu nezávislí poslanci, keďže obsadili až 22 poslaneckých miest z celkového počtu 31. Pravicová koalícia strán KDH, SME RODINA, ŠANCA, SaS a OĽaNO má v poslaneckom zbore piatich zástupcov. Poslanci okolo exprimátora Dvonča s podporou strán SMER-SD a SNS obsadili 3 poslanecké stoličky. Jeden mandát získal aj kandidát s podporou strany NOVA.

Graf 7: Podiel hlasov odovzdaných pre jednotlivé koalície v komunálnych voľbách 2018 v meste Nitra – Mestské zastupiteľstvo



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov komunálnych volieb v roku 2018 – mesto Nitra

Pri volebnej účasti v komunálnych voľbách možno v krajskom meste nájsť jedno pozitívne špecifikum. Ide o nárast o takmer 17 %. V komunálnych voľbách v roku 2014 prišlo k volebným urnám len niečo cez 26 % obyvateľov tohto krajského mesta. V posledných voľbách to číslo bolo do značnej miery vyššie, a to až na hodnote viac ako 43 %, čo predstavovalo druhú najvyššiu účasť v týchto komunálnych voľbách spomedzi všetkých krajských miest. Vyššou volebnou účasťou sa mohlo pochváliť iba mesto Prešov.

Záver

Voľby vždy boli, sú a s najväčšou pravdepodobnosťou stále budú predmetom záujmu politikov, spoločnosti, ale aj viacerých autorov. Predkladaný príspevok sa venuje regionálnym a komunálnym voľbám, ktoré sa uskutočnili v roku 2017, respektíve 2018. Oblasťou záujmu boli vybrané krajské mestá západného Slovenska – Trnava, Trenčín, Nitra.

Dominantnými metódami pri skúmaní výsledkov týchto volieb bola analýza a následná komparácia. Cieľom tohto príspevku bolo analyzovať komunálne a regionálne voľby v spomenutých krajských mestách a následne porovnať rozličné faktory. Jedným z najpodstatnejších oblastí skúmania bol vývoj volebných preferencií pre jednotlivých kandidátov. Príspevok taktiež poukazuje na rôzne špecifiká, ktoré sme mohli spozorovať pri skúmaní jednotlivých volieb vo vybraných krajských mestách.

Zoznam bibliografických odkazov

BLAŠKOVÁ, B. – KOŠTIAL, L. – NOVÁK, M. 2020. Voľby a referendá na území Slovenskej republiky po roku 1989 - 2020. Trnava : FSV UCM, 2020. 96 s. ISBN 978-80-572-0061-1.

MIKUŠ, D. 2018. Pohľady politických strán na verejnú správu. Trnava : FSV UCM. 2018. 118 s. ISBN 978-80-8105-962-9.

Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
VYSLEDKYVOLIEB.SK. 2020. Komunálne voľby 2018 na Slovensku. [online]. 2020, [cit. 18-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.vysledkyvolieb.sk/komunalne-volby/2018/vysledky>

VYSLEDKYVOLIEB.SK. 2020. Voľby do VÚC 2017 na Slovensku. [online]. 2020, [cit. 18-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.vysledkyvolieb.sk/volby-do-vuc-zupne-volby/2017/vysledky>

MIESTNE DANE NA ÚROVNI SLOVENSKÝCH KRAJSKÝCH MIEST

LOCAL TAXES AT THE LEVEL OF SLOVAK REGIONAL CITIES

Lukáš Cíbik

ABSTRAKT

Úlohou príspevku je sledovať výšku daňových príjmov všetkých ôsmich slovenských krajských miest (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) SR v roku 2019 so zameraním na miestne dane. Základom príspevku je priblíženie nastavenia systému miestnych daní na Slovensku, vo všeobecnosti, a následný pohľad na špecifickú situáciu v prípade krajských miest. Sledovali sme fakultatívnosť zavádzania miestnych daní v krajských mestách, ich absolútnu i relatívnu výšku v roku 2019. Na základe analýzy získaných údajov sme boli schopní porovnať hodnoty konkrétnych miestnych daní v krajských mestách, vypočítať priemery za sledovaný segment územnej samosprávy a identifikovať najvýraznejšie disparity. Výsledkom nášho príspevku je základný rozbor miestnych daní na úrovni slovenských krajských miest.

Kľúčové slová: Slovensko, krajské mesto, miestna daň

Úvod

Aplikovanie fiškálnej decentralizácie dalo do rúk predstaviteľom územnej samosprávy možnosť zavádzať a vyberať miestne dane. Centrálna vláda vymedzila súbor fakultatívnych miestnych daní, za ktorých správu, kontrolu a výber je zodpovedná územná samospráva. Navyše majú jednotlivé slovenské mestá a obce pomerne voľnú ruku pri stanovení základných parametrov miestnych daní, od sadzby dane až po výnimky z platenia miestnej dane. Individuálny prístup každého mesta a obce vytvára vhodný priestor na analýzu a porovnanie počtu vyberaných miestnych daní, ich faktický výnos, ako aj postavenie v štruktúre príjmových zdrojov obecných a mestských rozpočtov (Cíbik, Meluš, 2019). Pre náš výskum sme si zvolili miestne dane na úrovni krajských miest, pretože nám môžu priniesť veľmi významné výsledky vzhľadom nato, koľko finančných prostriedkov pritečie do ich rozpočtov z konkrétnych miestnych daní, ako sa podieľajú výnosy z miestnych daní na celkových daňových príjmoch, ako aj určiť najvýnosnejšie miestne dane. Zároveň príspevok predstavuje základný prehľad o dobrovoľnom zavádzaní a výbere konkrétnych miestnych daní, čím sa podotkne ich fakultatívny ráz.

1 Miestne dane na Slovensku

Základné legislatívne vymedzenie miestnych daní v Slovenskej republike priznáva miestnej územnej samospráve možnosť vyberať daň z nehnuteľností, za psa, využívanie verejného priestranstva, ubytovanie, predajné automaty, nevýherné hracie automaty, jadrové zariadenie a za vjazd vozidla do historickej časti mesta. Navyše samotná daň z nehnuteľností

zahŕňa tri ďalšie dane: daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.

Miestne dane sa pokladajú za vlastný príjem obce a mesta (Švikruha, Brix, 2017). Výška získaných finančných prostriedkov, ktoré sa prostredníctvom miestnych daní odvedú do rozpočtu, odráža špecifické podmienky a situáciu jednotlivých obcí a miest (Mura a kol., 2014).

Daň z nehnuteľností predstavuje najstabilnejšiu a najvýznamnejšiu časť vlastných príjmov slovenských obcí. Je priamou majetkovou daňou a predstavuje možnosť zohľadnenia miestnych podmienok. Schvaľuje sa prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia (ďalej ako VZN) a môže sa vzťahovať na celé územie alebo na špecifické časti (napr. historickú časť). Celý výnos dane z nehnuteľností je príjmom rozpočtu obce alebo mesta. Zákon č. 582/2004 upravil základné aspekty dane z nehnuteľností (predmet dane, základ dane, sadzbu dane, výpočet, daňovníka) a prispel k posilneniu postavenia územnej samosprávy v oblasti finančnej samostatnosti. Zákon zadefinoval základné pravidlá a podrobnejšiu špecifikáciu ponechal v kompetenciách jednotlivých územných samospráv. Správu dane teda vykonávajú obce a mestá a zdaňovacím obdobím je kalendárny rok. Daň z nehnuteľností sa skladá z dane z pozemkov, dane zo stavieb a dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.

Predmetom *dane z pozemkov* sú pozemky na území obce/mesta. Základ dane z pozemkov je hodnota pozemku vynásobená výmerom pozemku v m² a hodnoty pôdy za 1 m². Konečná výška dane z pozemkov sa vypočíta ako súčin základu dane a ročnej sadzby dane. Pri uplatňovaní dani z pozemkov sa prihliada najprv na typ pozemku a na základe toho sa určí jeho základná (zákonom stanovená) hodnota v eurách na m². Pri dani z pozemkov rozoznávame tieto druhy pozemkov:

- orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty;
- záhrady;
- zastavané plochy a nádvorcia, ostatné plochy;
- lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy;
- stavebné pozemky.

Špecifikom dane z pozemkov je situácia, kedy je zákonom stanovená presná hodnota ornej pôdy a trvalých trávnatých porastov. Pre každú slovenskú obec a mesto sa v prílohe 1 zákona č. 582/2004 Z. z. nachádza exaktne stanovená hodnota týchto dvoch druhov pozemkov v eurách za 1 m².

Pri stanovení hodnoty pozemkov patriacich pod kategórie záhrady, zastavané plochy a nádvorcia, ostatné plochy a stavebné pozemky sa prihliadalo na počet obyvateľov obce k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia. Zákonom sa znova presne nastavila nasledujúca progresívna hodnota pozemkov, ktorá závisí od počtu obyvateľov.

Tabuľka 1: Hodnota pozemku pri dani z pozemkov (záhrady, zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy a stavebné pozemky)

| Obec s počtom obyvateľov k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia | Záhrady, zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy (v eurách/m ²) | Stavebné pozemky (v eurách/m ²) |
|--|---|---|
| do 1 000 obyvateľov | 1,32 | 13,27 |
| od 1 001 do 6 000 obyvateľov | 1,85 | 18,58 |
| od 6 001 do 10 000 obyvateľov | 2,12 | 21,24 |
| od 10 001 do 25 000 obyvateľov | 2,65 | 26,55 |
| nad 25 000 obyvateľov | 3,31 | 33,19 |
| obce, ktoré sú sídlom okresu | 4,64 | 46,47 |
| obce, ktoré sú sídlom kraja | 5,31 | 53,11 |
| Bratislava | 5,97 | 59,74 |

Zdroj: spracované na základe zákona č. 582/2004 Z. z.

Zákonom stanovená základná ročná sadzba dane, ktorú obec/mesto prostredníctvom VZN môže zvýšiť alebo znížiť, je 0,25%. Táto základná sadzba dane z pozemkov predstavuje akýsi základ, ktorý si môžu predstavitelia miest a obcí prispôbiť podľa miestnych podmienok. Na jednej strane môžu pristúpiť k tomu, že sa táto sadzba zníži alebo na druhej strane môžu zvýšiť ročnú sadzbu prostredníctvom VZN. Okrem toho existuje možnosť stanoviť rôzne sadzby daní pre rôzne druhy pozemkov, ako aj rozdielnu sadzbu daní pre jednotlivé časti obce, mestské časti alebo katastrálne územia. De facto nie je explicitne stanovená spodná hranica sadzby dane z jednotlivých druhov pozemkov, ale je vymedzená jej horná hranica. Jednotlivé sadzby dane z pozemkov nesmú presiahnuť maximálnu možnú sadzbu dane, ktorá je zákonom určená. Špecifický prípad nastáva pri hypotetickom určení maximálnej sadzby dane pri záhradách, zastavaných plochách a nádvořiach a stavebných pozemkoch. Maximálna sadzba dane pri týchto pozemkoch sa nedá exaktne vyčísliť, pretože maximálna výška môže byť teoreticky v každej obci a meste na Slovensku odlišná. V zásade je maximálna výška sadzba dane zo záhrad, zastavaných plôch a nádvorí, stavebných pozemkov a ostatných pozemkov naviazaná na najnižšiu sadzbu dane (minimálnu) z týchto pozemkov, kedy maximálna výška sadzby nesmie presiahnuť 5 násobok najnižšej sadzby. Pri dani za ornú pôdu, chmeľnice, vinice, ovocné sady a trvalé trávnaté porasty je maximálna sadzba dane 1,25%. Lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy môžu byť maximálne zdanené sadzbou 2,5%.

Daň zo stavieb je uvalená na stavby na území obce a mesta. Základom dane zo stavieb je výmera zastavanej plochy v m² vrátane každého začatého m² zastavanej plochy. Zákon stanovuje ročnú sadzbu dane na úrovni 0,033 eur za každý aj začatý m² zastavanej plochy. Túto sadzbu môže správca dane (obce/mestá) prijatím VZN znížiť alebo zvýšiť pre jednotlivé druhy stavieb podľa miestnych podmienok. Vynásobením ročnej daňovej sadzby a základu dane sa vypočítava daň za stavby na bývanie a drobné stavby, stavby na pôdohospodársku produkciu, skleníky, stavby pre vodné hospodárstvo, stavby využívané na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu, chaty a stavby na individuálnu rekreáciu, samostatne stojace garáže, stavby hromadných garáží nad a pod zemou, priemyselné stavby, stavby slúžiace energetike, stavby slúžiace stavebníctvu, stavby využívané na skladovanie vlastnej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu, stavby na ostatné podnikanie a na zárobkovú činnosť, skladovanie a administratívu súvisiacu s ostatným podnikaním a so zárobkovou činnosťou.

Základom dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome je výmera podlahovej plochy v m². Obec alebo mesto môže pre svoje jednotlivé katastrálne oblasti stanoviť rozdielne

sadzby dane s prihliadnutím na miestne podmienky. Zvýšenie alebo zníženie sadzby dane je podmienené prijatím VZN. Zákon stanovuje, že ročná sadzba dane, ktorú si môžu obce a mestá upraviť, je 0,033 eur za každý začatý m² podlahovej plochy bytu alebo nebytového priestoru. Výpočet dane z bytov a nebytových priestorov prebieha na základe súčinu základu dane a ročnej sadzby dane.

Stanovenie sadzby dane pri *dani za psa* priznáva zákon výlučne do kompetencie obcí a miest, pričom predmetom dane je pes starší ako 6 mesiacov chovaný fyzickou osobou alebo právnickou osobou. Obec alebo mesto ustanoví VZN sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane. Z daňovej povinnosti je vyňatý pes chovaný na vedecké účely, umiestnený v útulku zvierat a pes so špeciálnym výcvikom. Zákon neupravuje sadzbu dane, ale necháva voľnú ruku pre jej stanovenie na obce a mestá.

Predmetom *dane za užívanie verejného priestranstva* je osobitné užívanie verejného priestranstva. Obec alebo mesto ustanoví vo VZN miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami, osobitné spôsoby ich užívania, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo počas podujatí konaných na území obce/mesta, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od tejto dane alebo zníženia dane. Sadzbu dane za užívanie verejného priestranstva určí zastupiteľstvo obce alebo mesta v eurách za každý aj začatý m² osobitne užívaného verejného priestranstva za každý aj začatý deň.

Zdaňovanie ubytovacích zariadení je zmyslom *dane za ubytovanie*. Daňovníkom je osoba, ktorá v zariadení prenocuje a základom dane je počet prenocovaní. Obec alebo mesto určuje sadzbu dane v eurách na osobu. Zastupiteľstvo obce alebo mesta môže VZN ustanoviť rôznu sadzbu dane pre ich časti alebo pre jednotlivé katastrálne územia.

Predmetom *dane za predajné automaty* sú prístroje a automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu a sú umiestnené v priestoroch prístupných verejnosti. Obdobne ako pri predchádzajúcej dani, aj v tomto prípade si každá obec a mesto môže stanoviť vlastnú sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa stanovených kritérií. Základom dane je počet predajných automatov.

Výnos z *dane za nevýherné hracie automaty* predstavuje vlastný príjem miestnych rozpočtov. Prevádzkovateľ elektronických alebo mechanických hracích zariadení platí daň za každý jeden nevýherný hrací prístroj. Obec a mesto samostatne rozhoduje o výške sadzby dane, prípadne o oslobodení alebo znížení dane.

Pri *dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta* je daňovníkom fyzická alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom motorového vozidla vstupujúceho a zotrúvajúceho v historickej časti mesta. Sadzba dane je určená mestom za motorové vozidlo a za každý aj začatý deň vjazdu a zotrúvania v historickej časti mesta.

Poslednou daňou spadajúcou v slovenských podmienkach do miestnych daní je *daň za jadrové zariadenie*. Základom dane je výmera katastrálneho územia obce alebo mesta v m², ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenej jadrovým zariadením. Sadzba dane je stanovená v obciach a mestách, kde sa zastavané územie alebo jeho časť nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením v pásme do 1/3 polomeru oblasti ohrozenia 0,0039 eur za m², nad 1/3 polomeru a do 2/3 polomeru 0,0013 eura za m² a nad 2/3 polomeru 0,0006 eura za m². Daň sa teda vypočíta ako súčin výmeru zastavanej časti katastra obce/mesta a jeho príslušnosti k jednotlivému polomeru ohrozenia. Postupnou zmenou legislatívy sa znižovala oblasť

ohrozenia z pôvodných 30 kilometrov na 25 kilometrov. Táto hranica sa ešte dodatočne zmenšila a v súčasnej dobe je na úrovni 21 kilometrov polomeru ohrozenia.

2 Metodika

Úlohou príspevku je sledovať výšku daňových príjmov všetkých ôsmich krajských miest (Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina) SR v roku 2019 so zameraním na miestne dane. V prvom kroku sme analyzovali, ktoré miestne dane jednotlivé krajské mestá vyberajú.

Následne sme vychádzali zo záverečných účtov slovenských krajských miest z roku 2019, aby sme stanovili výšku vybraných finančných prostriedkov, ktoré plynú do rozpočtov z konkrétnych miestnych daní. Pre lepšiu ilustratívnosť sme v prvom kroku uvádzali výšku miestnych daní v absolútnych hodnotách (€). Pre možnosť realistickejšej komparácie sme pristúpili k prevedeniu absolútnych hodnôt na relatívne. Relatívne hodnoty (%) nás informujú o podieloch konkrétnych miestnych daní na celkových daňových príjmoch krajských miest v roku 2019. Pomer miestnych daní k celkovým daňovým príjmom sme si zvolili z dôvodu prepojenia oboch zložiek a tiež preto, že obe predstavujú veľmi stabilné veličiny, ktoré len minimálne podliehajú výkyvom.

Vďaka tomu budeme schopní lepšie nahliadnuť na opodstatnenosť a dôležitosť jednotlivých daní pre rozpočet konkrétneho krajského mesta. Zároveň sa nám otvára cesta vzájomnej komparácie absolútnych výnosov z miestnych daní, ako aj ich podielu na celkových daňových príjmoch. Výsledkom našej práce je aj základný prehľad o fakultatívnosti zavádzania miestnych daní na úrovni slovenských krajských miest.

3 Miestne dane na úrovni krajských miest

Na úvod sme analyzovali záverečné účty (zákonne povinné pre jednotky územnej samosprávy) krajských miest na Slovensku z roku 2019 s dôrazom na vyberanie miestnych daní na ich území. Výsledkom našej práce je prehľadný zoznam, ktorý demonštruje fakultatívnosť (dobrovoľnosť) pri zavádzaní a vyberaní jednotlivých miestnych daní v prostredí ôsmich krajských miest. Všetky mestá mohli vyberať maximálne osem miestnych daní. Špecifickým prípadom je Bratislava, ktorej mestské časti sú zodpovedné za zavedenie a výber vybraných miestnych daní a magistrát disponuje možnosťou uvaliť len niektoré miestne dane. Výnimkou je aj mesto Trnava, ktoré ako jediné z krajských miest má právomoc vyberať daň za jadrové zariadenie.

Tabuľka 2: Vyberané miestne dane na úrovni slovenských krajských miest v roku 2019

| Daň z/za | Banská Bystrica | Bratislava (magistrát) | Košice (magistrát) | Nitra | Prešov | Trenčín | Trnava | Žilina |
|----------------------------------|-----------------|------------------------|--------------------|-------|--------|---------|--------|--------|
| Nehnutelností | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Vjazd a zotrvanie | X | | X | | | | | X |
| Ubytovanie | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Psa | X | | X | X | X | X | X | X |
| Užívanie verejného priestranstva | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Predajné automaty | X | | X | X | X | | | X |
| Nevýherné hracie prístroje | | | X | X | X | | X | X |
| Jadrové zariadenie | | | | | | | X | |
| Počet vyberaných miestnych daní | 6 | 3 | 7 | 6 | 6 | 4 | 6 | 7 |

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Záverečného účtu mesta Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina 2019

V roku 2019 vyberalo, čo do počtu, najviac miestnych daní mesto Žilina a Košice. V podstate zaviedli všetky umožnené miestne dane. Nie je prekvapením, že Bratislava v celkovom súčte zaviedla najmenej miestnych daní, pretože niektoré miestne dane sú plne v kompetenciách jej mestských častí. Prekvapujúce sa môže zdať, že viaceré mestá vyberajú menej ako 7 (maximálne množstvo) miestnych daní. Je to spôsobené tým, že napríklad neuplatňujú daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, ale vyberajú supľujúci poplatok za parkovanie v meste. Medián pri počte zavedených a vyberaných miestnych daní je na čísle 6 a taktiež aj modus je na hodnote 6. Deklaruje to fakt, že najčastejšie krajské mestá zaviedli celkovo šesť miestnych daní, pričom všetky sledované mestá v roku 2019 vyberali daň z nehnuteľností, daň za ubytovanie a daň za užívanie verejného priestranstva.

Absolútne výnosy zo zavedených miestnych daní sú veľmi rôzne. Vplývajú na to špecifické faktory (napr. sadzba dane, rozsah majetkových práv, stanovená hodnota, platobná schopnosť daňovníka a ďalšie), ktorými sa dané mesto vyznačuje. V roku 2019 najviac z miestnych daní vybralo mesto Bratislava, pričom výnos troch miestnych daní presiahol hodnotu 40 mil. €. S výrazným odstupom nasledovali Košice, ktoré vďaka miestnym daniam mali príjem 23,1 mil. €. Pri výnosoch miestnych daní nebol pri zostávajúcich mestách až taký

markantný rozdiel a všetky ostávajúce krajské mestá v roku 2019 získali z miestnych daní výnosy v intervale 10,2 (Nitra) – 6,07 mil. € (Trenčín).

Jednoznačne najvýnosnejšou miestnou daňou v roku 2019 v podmienkach krajských miest bola daň z nehnuteľností. Vďaka tejto dani priteklo do rozpočtov krajských miest v celkovom súčte viac ako 100 mil. €. Ostatné miestne dane ani zďaleka nepredstavujú pre krajské mestá taký významný zdroj príjmov. Najmenší výnos z miestnych daní sme zaznamenali v prípade dane za predajné automaty (53 tis. €) a dane za nevýherné hracie automaty (29 tis. €).

Tabuľka 3: Absolútne výnosy miestnych daní na úrovni slovenských krajských miest 2019 (€)

| Daň z/za | Banská Bystrica | Bratislava (magistrát) | Košice (magistrát) | Nitra | Prešov | Trenčín | Trnava | Žilina |
|----------------------------------|------------------|------------------------|--------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nehnuteľností | 7 104 995 | 33 969 963 | 21 592 462 | 9 875 405 | 6 050 170 | 5 830 069 | 7 393 807 | 8 267 375 |
| Vjazd a zotrvanie | 436 540 | | 611 | | | | | 68 502 |
| Ubytovanie | 133 634 | 4 738 616 | 635 261 | 192 496 | 77 287 | 106 038 | 108 946 | 206 380 |
| Psa | 103 514 | | 200 312 | 62 822 | 56 225 | 51 302 | 49 559 | 69 271 |
| Užívanie verejného priestranstva | 27 575 | 1 315 283 | 730 458 | 78 251 | 56 352 | 88 448 | 28 534 | 65 165 |
| Predajné automaty | 5 939 | | 30 333 | 4 083 | 6 464 | | | 12 170 |
| Nevýherné hracie prístroje | | | 6 817 | 925 | 1 446 | | 704 | 19 450 |
| Jadrové zariadenie | | | | | | | 92 999 | |
| Miestne dane spolu | 7 812 197 | 40 023 862 | 23 196 254 | 10 213 982 | 6 247 944 | 6 075 857 | 7 674 549 | 8 708 311 |

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Záverečného účtu mesta Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina 2019

Po sledovaní absolútnych výnosov z miestnych daní sme pristúpili k ich relatívnemu zobrazeniu. Výnosy z miestnych daní v roku 2019 sme dali do pomeru k celkovým daňovým príjmom konkrétnych krajských miest a ilustratívne zachytili v tabuľke.

Tabuľka 4: Relatívny podiel miestnych daní na celkových daňových príjmoch slovenských krajských miest v roku 2019 (%)

| Daň z/za | Banská Bystrica | Bratislava (magistrát) | Košice (magistrát) | Nitra | Prešov | Trenčín | Trnava | Žilina |
|----------------------------------|-----------------|------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nehnutelností | 15,5 | 14,2 | 16,1 | 19,4 | 12,1 | 18,2 | 19,7 | 16,9 |
| Vjazd a zotrvanie | 0,9 | | 0,01 | | | | | 0,1 |
| Ubytovanie | 0,3 | 1,9 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Psa | 0,2 | | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Užívanie verejného priestranstva | 0,01 | 0,5 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,01 | 0,1 |
| Predajné automaty | 0,01 | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | | | 0,01 |
| Nevýherné hracie prístroje | | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | | 0,01 | 0,01 |
| Jadrové zariadenie | | | | | | | 0,2 | |
| Miestne dane spolu | 16,92 | 16,60 | 17,13 | 19,92 | 12,42 | 18,80 | 20,32 | 17,62 |

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Záverečného účtu mesta Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina 2019

Poznámka: Ak bol podiel konkrétnej miestnej dane nižší ako 1%, uvádzame sumárne jeho hodnotu ako 0,01%.

Výnosy z miestnych daní v roku 2019 tvoria najvyšší podiel z daňových príjmov v rozpočte mesta Trnava (20,3%), kde ako v jedinom krajskom meste presiahli hranicu 20%. Najmenej sa podieľajú výnosy z miestnych daní na celkových daňových príjmoch v prípade mesta Prešov (12,4%).

Jednoznačne najvyšší podiel na celkových daňových príjmoch má v prípade všetkých krajských miest daň z nehnuteľností. V priemere sa v roku 2019 podieľal výnos z dane z nehnuteľností na daňových príjmoch krajských miest na úrovni 16,5%. S obrovským odstupom predstavuje druhú najvýnosnejšiu miestnu daň v pomere k daňovým príjmom daň za ubytovanie, ktorej priemerný podiel je na úrovni 0,5%. Ostatné miestne dane sú, v porovnaní k daňovým príjmom, len marginálnou príjmovou zložkou rozpočtu krajských miest.

Relatívne hodnoty výnosov miestnych daní nám indikujú, že predstavujú v priemere takmer 17,5% z celkových daňových príjmov slovenských krajských miest v roku 2019. Pokiaľ túto hodnotu vyjadríme v absolútnych číslach, tak priemerne získalo krajské mesto v roku 2019 z miestnych daní 13,6 mil. €. Táto suma je mierne deformovaná výrazne nadpriemerným výnosom miestnych daní v prípade Bratislavy a Košíc. Pokiaľ by sme výnos z miestnych daní dvoch najväčších miest nebrali do úvahy, tak by priemerný výnos zostávajúcich šiestich krajských miest bol na úrovni 7,6 mil. €.

Interesantná situácia nastane pri komparácii absolútnych a relatívnych hodnôt. Zistili sme, že najvyššie sumy vybraných miestnych daní automaticky neznamenajú ich nadpriemerný podiel na celkových daňových príjmoch. Ilustruje to príklad krajských miest Bratislavy a Košíc, ktoré získali z miestnych daní najviac finančných prostriedkov, avšak ich podiel na celkových

daňových príjmov je v porovnaní s ostatnými krajskými mestami podpriemerný. Na druhej strane patril absolútny výnos z miestnych daní v prípade Trenčína (6,07 mil. €) a Trnavy (7,6 mil. €) k tým najnižším v rámci slovenských krajských miest. Výnos z miestnych daní v pomere k celkovým daňovým príjmom, bol ale v prípade týchto miest vysoko nadpriemerný a v Trenčíne dosiahol 18,8% a v Trnave dokonca 20,3%.

Výsledkom našej práce je aj základný prehľad o tom, aký je priemerný výnos z miestnych daní vzhľadom na ich početnosť. Mesto Bratislava (magistrát) vyberá len tri miestne dane, ale ich celkový výnos dosahuje viac ako 40 mil. €. Štyri miestne dane (dane z nehnuteľností, ubytovania, psa a užívanie verejného priestranstva) sa uplatňujú na území mesta Trenčín a v konečnom súčte majú výnos na úrovni prevyšujúci 6 mil. €. Banská Bystrica, Nitra, Prešov a Trnava zaviedli dokopy 6 miestnych daní. Pokiaľ krajské mesto zaviedlo šesť miestnych daní, tak z nich mali priemerný výnos dosahujúci 7,8 mil. €. Len dve krajské mestá (Košice a Žilina) vyberali na svojom území v roku 2019 všetkých sedem miestnych daní a v priemere z nich získali 15,9 mil. €. Vychádzajúc z tohto limitujúceho pohľadu následne môžeme konštatovať, že platí jednoduché pravidlo – ak krajské mesto zaviedlo a vyberá viac druhov miestnych daní na svojom území, tak do svojho rozpočtu získa vyšší finančný obnos. Výnimkou je mesto Bratislava vzhľadom na svoju špecifickú situáciu a nastavenie miestnych daní.

Záver

Miestne dane na Slovensku sa vyznačujú svojou fakultatívnosťou, čo sa prenieslo aj na úroveň krajských miest. Ich zavádzanie, vyberanie, ako aj sadzba sú pre každé krajské mesto jedinečné a zohľadňujú miestne podmienky a konsenzus predstaviteľov. Samotné výnosy z miestnych daní nepredstavujú rozhodujúcu príjmovú zložku rozpočtov krajských miest, ale sú skôr doplnkovým zdrojom financií. V štruktúre miestnych daní je jednoznačne najvýnosnejšou daň z nehnuteľností. Jej sumárny výnos v prípade slovenských krajských miest v roku 2019 predstavuje sumu 100,1 mil. €. Výnosy z ostatných miestnych daní sú len marginálnou zložkou rozpočtových príjmov. Súčasne však treba dodať, že niektoré miestne dane, ktoré krajské mestá nevyberajú, sa transformovali do poplatkov, čím fakticky znížili výnosy z miestnych daní.

Zoznam bibliografických odkazov

CÍBIK, L. – MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. In *Lex Localis*, ISSN 1581-5374, Vol. 17, No. 3, pp. 697-720.

MURA, L. – BULECA, J. – HORVÁTH, P. – MACHYNIÁK, J. 2014. Identification of Funding of Regional Governments Using Correlation Analysis. In *Procedia Economics and Finance*, ISSN 2212-5671, Vol. 15. pp. 154-161.

ŠVIKRUHA, M. – BRIX, R. 2017. Impact of Small Municipalities on Local Public Service in Slovakia. In *Public Economics and Administration 2017: Proceedings of the 12th International Scientific Conference*. Ostrava : VŠB - Technical University of Ostrava, 2017, s. 36-42. ISBN 978-80-248-4131-1.

ZÁKON Č. 582/2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné
stavebné odpady (platné znenie pre rok 2020)

ZÁVEREČNÝ ÚČET MESTA Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín,
Trnava a Žilina v roku 2019

PODPORA ZELENEJ INFRAŠTRUKTÚRY FORMOU SAMOSPRÁVNEJ DAŇOVEJ POLITIKY

SUPPORT OF GREEN INFRASTRUCTURE BY USING THE METHOD OF SELF-GOVERNMENT TAX POLICY

Martin Píry

ABSTRAKT

Príspevok sa zaoberá problematikou zelenej infraštruktúry v mestách a obciach a podporou tohto dôležitého verejného záujmu prostriedkami daňovej politiky. Metóda ekonomického pôsobenia je v rámci činnosti verejnej správy mimoriadne efektívnym nástrojom na realizáciu cieľov a úloh verejnej správy. Zelená infraštruktúra pritom patrí do kategórie verejných záujmov, ktoré nie sú homogénne, pretože sa skladajú z viacerých parciálnych otázok. Možnosti súčasného právneho stavu, ale aj navrhované riešenia, tak môžu byť podporou nielen ekologického záujmu, ale aj sociálnych a hospodárskych záujmov obecnej samosprávy. Cieľom príspevku je hľadať čo najefektívnejšie spôsoby vylepšenia súčasnej legislatívy.

KLúčové slová: *zelená infraštruktúra, mestské farmy, zelené strechy, verejný záujem*

Úvod

Problematika zelenej infraštruktúry je v podmienkach Slovenskej republiky relatívne novou témou. Svojim obsahom ide o interdisciplinárnu tému, ktorá sa dotýka tak ekologickej problematiky, rovnako aj samosprávy a legislatívy na tomto úseku. V poslednom období, kedy sa o tejto téme začalo hovoriť ako o metóde boja proti klimatickým zmenám, sa pozornosť sústredila na ekologickú rovinu tohto problému. Aj v tomto príspevku je však potrebné otvoriť legislatívne možnosti samosprávy pri podpore a rozvoji zelenej infraštruktúry, a to konkrétne legislatívou miestnych daní a poplatkov.

Preferovaním možností, ktoré ponúka legislatíva na tomto úseku, sa nesnažím odignorovať iné kategórie ekonomického pôsobenia obce na tomto úseku. Okrajovo ich spomeniem v druhej časti môjho príspevku.

Zelená infraštruktúra je nástrojom nielen na boj s klimatickými zmenami, estetizáciu prostredia a priamym nástrojom ovplyvňovania kvality bývania, ale má aj svoje sociálne a ekonomické rozmery. Niektoré z nich predstavím v následnej časti, predovšetkým pôjde o skúsenosti z krajín, v ktorých je zelená ekonomika a budovanie infraštruktúry už dlhodobo súčasťou politiky štátu a verejných autorít. (Yew, 2020, s. 177)

1 Zelená infraštruktúra - pojem, skúsenosti a verejný záujem.

Zelená infraštruktúra je metódou práce s priestorovým a funkčným usporiadaním územia t.j. mesta alebo obce, založenom na vzájomne prepojenom systéme verejnej a súkromnej zelene. Táto definícia je mojhou syntézou pojmu, ktorý používa súčasná veda

urbanizmu alebo práva životného prostredia v poväčšine západných krajinách, alebo v niektorých ázijských krajinách, predovšetkým v Singapure, Južnej Kórei alebo Honk-Kongu. **Gary Austin** vo svojom diele *Green infrastructure for Landscape Planning: Integrating human and natural system* rozlišuje niekoľko významných a charakteristických črt tohto pojmu. Keďže zelená infraštruktúra je z hľadiska právnej vedy oblasť aktuálna jednak v samospráve, jednak v práve životného prostredia, je možné sa stotožniť s hypotézou **Austina** o potrebe syntézy ekocentrického a antropocentrického pohľadu na túto problematiku. Zelená infraštruktúra je zároveň organickým prepojením zelených plôch na takej kvalitatívnej úrovni, že sú spôsobilé zmeniť klimatické pomery v rámci mesta či obce, predovšetkým vytvorením ochladenia, manažmentom dažďovej vody, zmenou kvality ovzdušia a s tým spojenou lepšou respiračnou imunitou. Ďalším výsledkom budovania infraštruktúry je stabilizácia pôdy, vzájomné prepojenie biotopov, zabezpečenie prirodzenej protipovodňovej ochrany, zvyšovanie odolnosti voči extrémom počasia a zosuvom pôdy. (Toth, 2017) Takto zvyčajne popisuje tento fenomén a metódu práce s verejnou zeleňou a využitím priestoru v rámci urbanizmu naša literatúra.

V zahraničnej literatúre je však popísané aj množstvo iných benefitov zelenej infraštruktúry a to v oblasti ekonomickej aj sociálnej. Súčasťou zelenej infraštruktúry všeobecne sú lesoparky, vnútrobloková zeleň, líniová zeleň, zelené strechy, parky a cestná zeleň, vertikálna zeleň na budovách. Veľmi významnou súčasťou zelenej infraštruktúry je budovanie tzv. mestských fariem a *in concreto* strešných fariem. Teda takých častí verejnej alebo súkromnej zelene, ktoré nemajú len a výlučne rekreačný, ale aj ekonomický a sociálny rozmer. Vo svojej štúdií *Social Value of urban Rooftop Farming – Honk Kong Case Study* dvojica autorov **Ting Wang** a **Mathew Pryor** poukazuje na význam budovania zelenej infraštruktúry - strešných fariem, ako príspevku pre potravinovú bezpečnosť, sociálnu participáciu problémových skupín obyvateľstva a ekologické riešenie biologických odpadov.

Zelená komunitná samospráva, vznikajúca pri záhradách, mestských farmách a strešných farmách, ako aj v sídlach, ktoré nemajú široký priestor územia na budovanie sociálnej infraštruktúry, sa môže stať priestorom širokého zapojenia rodín, medzigeneračnej solidarity a interakcie a riešenia problémov dlhodobo marginalizovaných skupín. Tieto sociálne benefity sú popísané aj v ďalšej štúdií *Sustainability Assesment of Urban Agriculture* (Feola, Sahakian, Binder, Zundritesh, 2020). Štúdií, ktoré analyzujú vplyv zelenej infraštruktúry a špeciálne mestských fariem na sociálny a ekonomický rozvoj, existujú stovky v rámci celého sveta. Samozrejme, ich význam v krajinách Afriky bude odlišný, ako vo veľkých mestách USA alebo EU.

Nie je možné v tejto krátkej prezentácii vynechať hospodársky význam, spočívajúci v cenovej politike nehnuteľností. Estetický rozmer zelenej infraštruktúry výrazne ovplyvňuje kvalitu bývania a rozvoj mesta.

Ak by sme sa pokúsili o stručný záver z tejto krátkej prezentácie, zelená infraštruktúra vo všetkých svojich rozmeroch - ekologickom, ekonomickom a sociálnom, ale aj v otázke verejného zdravia, je silným nástrojom rozumného využívania priestoru v mestách a budovania kvality života a udržateľného rozvoja miest.

Zákon č. 543/2002 Z.z o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov definuje zelenú infraštruktúru od novembra minulého roku ²⁴¹ v § 2 ods. 2 písm. zj, zk, zl a ods. 3 ako verejný záujem. Samozrejme, z hľadiska účelu tejto právnej úpravy, ak sa snažíme identifikovať verejný záujem a jeho legitímny účel, zrejme sa musíme sústrediť na problematiku práva životného prostredia. Iné právne predpisy zatiaľ túto problematiku neupravujú a to napriek tomu, že ide o veľmi aktuálnu požiadavku na rozvoj miest a sídiel. Preto dnešná legislatíva zatiaľ nie je oporou pre sociálny a ekonomický aspekt napríklad už popísaného mestského poľnohospodárstva v podobe strešných záhrad a fariem. Pokiaľ však prípadové štúdie zo zahraničia merateľným spôsobom objektivizujú sociálny význam tejto metódy, je zjavné, že aj v Slovenskej republike musíme zelenú infraštruktúru chápať aj ako súčasť verejného záujmu na tomto teda sociálnom úseku.

Naozaj rôzne rozmery tejto metódy pozitívne ovplyvňujú život mesta a sídlisk v širokej palete úloh samosprávy. Podľa § 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov, samospráva má povinnosti (úlohy) v oblasti podpory verejnej zelene, ochrany zdravia, športu či v sociálnej problematike. Napríklad podľa Zákona č. 440/2015 Z.z o športe v znení neskorších právnych predpisov je aj šport a jeho podpora verejným záujmom. Aj bez pohľadu na znenie ustanovenia zákona o obecnom zriadení je možné skonštatovať, že verejný záujem, ktorý je inkorporovaný v metóde činnosti budovania zelenej infraštruktúry, je pre obec imanentnou povinnosťou, ako obecný záujem na budovaní inteligentných miest a zvyšovaní komfortu života.

Mnohí autori sa pritom zhodnú na závere, že verejný záujem, ak je raz na základe právnej normy a poznatkov vied identifikovateľný, je povinnosťou orgánu verejnej moci. (Košíčiarová, 2012)

2 Metódy ekonomického pôsobenia

Ak úlohu budovania zelenej infraštruktúry interpretujeme ako dôležitý verejný záujem a teda úlohu spoločnosti, je potrebné skúmať, aké metódy sa majú v spoločnosti použiť na ich riešenie. Najmä, aké metódy má použiť subjekt – orgán verejnej správy, ktorý je povinný realizovať tento verejný záujem.

Metóda prirodzene nie je normatívne určený spôsob, akým je zákon alebo iný normatívny akt. Metóda je spôsob hľadania odpovede, ako riešiť problém alebo konkrétnu úlohu. Téma metodiky činnosti verejnej správy nie je veľmi obľúbená vo vede správneho práva a ešte menej v rámci jej atraktivity pre štúdium správneho práva.

Ustálený doktrinálny postoj, jednak v učebniciach slovenského práva, ako aj v učebniciach českého správneho práva, rozlišuje medzi metódami organizačnými a metódami činnosti (Vrabko, 2018). Základný rozdiel medzi týmito dvoma celkami je v tom, či hovoríme o spôsobe riešenia úlohy alebo problému zmenou organizačnej štruktúry a jej prispôbeniu sa novým úlohám, alebo kladieme dôraz na nové spôsoby činnosti. Druhým klasifikačným kritériom je odpoveď na otázku, či prioritou pôsobenia je presvedčanie adresátov správy, alebo vynútenie istej predpokladanej kvality správania, či reakcie spravovaných subjektov (Hendrych, 2010).

²⁴¹ Pre porovnanie susedná Viedeň realizuje túto politiku od začiatku minulého storočia

Pri realizácii istej spoločenskej predstavy, v našom prípade najmä na úrovni samosprávy, je mimoriadne dôležitá dlhodobá akceptácia našej predstavy zo strany adresátov správy, teda obyvateľov obce. Znamená to existenciu dvoch predpokladov:

- a.) Dôveryhodnosť riešenia, o ktorom musí byť adresát dobrovoľne presvedčený.
- b.) Motivácia realizovať alebo akceptovať riešenie.

Samozrejme hovorím o modeli vlády a fungovania verejnej správy, založenej na princípe otvorenosti, transparentnosti a partnerstva s občanmi.

Okrem neustálej komunikácie a vysvetľovania existuje ešte rad metód ekonomického pôsobenia. Ide o presvedčovanie *sui generis*, ktorého základom je myšlienka, že realizácia istej úlohy je vo verejnom záujme, a že splnenie si nejakej povinnosti je vo vlastnom ekonomickom záujme dotknutých osôb. Takáto motivácia môže nastať buď vo forme priamej ekonomickej podpory istej aktivity, alebo vo forme odpustenie inej povinnosti (ekonomického charakteru). V prvom prípade nejde o len už zmienené dotácie. Moderná verejná správa pozná aj iné spôsoby, ako realizovať túto metódu. Jednou z populárnych foriem je PPP, teda private-public partnership. Pojem PPP projekt nie je na Slovensku neznámy, ale dosiaľ sa skôr zameriaval na problematiku výstavby diaľnic a rýchlostných komunikácií. V zelenej problematike je zatiaľ toto riešenie málo známe. Napriek tomu, že by predstavovalo rozumný kompromis medzi záujmami developerov a obecným záujmom už vyššie prezentovaným. Práve vo forme spoločných projektov by sa veľké investície mohli zmeniť na *green-friendly* projekty. Významným nástrojom na takéto riešenia by bola reglementácia správnych dohôd ako formy činnosti orgánov verejnej správy aj v práve životného prostredia, aj v stavebnom práve. V susednej Českej republike pritom už stavebný zákon, ako aj správny poriadok poznajú tento typ foriem rozhodovania vo verejnej správe.

3 Možnosti zákona o miestnych daniach

Keď som v predchádzajúcej časti môjho príspevku hovoril o metóde ekonomického pôsobenia, okrajovo som spomenul práve daňovú politiku. V rámci slovenskej legislatívy sú pre nás dôležité dva právne predpisy. Jednak právny predpis, upravujúci všeobecne problematiku miestnych daní a taktiež právny predpis o osobitnom poplatku za rozvoj. Zákon č. 582/2004 Z.z o miestnych daniach a poplatkoch § 2, vymenováva niekoľko typov miestnych daní. Vzhľadom k téme a snahe o použitie metódy ekonomického pôsobenia (presvedčovania) je zaujímavá daň z nehnuteľnosti a daň za zabratie verejného priestranstva. Druhý zákon, ktorý je v kontexte tejto metódy činnosti verejnej správy zaujímavý ako nástroj podpory a rozvoja zelenej infraštruktúry, je zákon č. 447/2015 Z.z o miestnom poplatku za rozvoj v znení neskorších právnych predpisov.

Možnosti, ktoré ponúkajú obidva zákony, sú v motivovaní budovania prvkov zelenej infraštruktúry znížením, resp. oslobodením od miestnej dane. Táto motivácia je logicky atraktívna v rámci podnikateľského prostredia a veľkých developerských aktivít. V druhom prípade ide o výnos z miestneho poplatku za rozvoj, ktorý predstavuje priamu investíciu do zelenej politiky.

V prípade dani z nehnuteľnosti upravuje možnosti oslobodenia alebo zníženia dane § 17 a to jednak ako obligatórny následok predpokladanej kvality nehnuteľnosti podľa ods. 1 tohto ustanovenia, jednak ako fakultatívnu možnosť, ponechanú na rozhodnutí samosprávy,

avšak len v zákonom predpokladaných prípadoch (ods. 2 a 3 § 17 tohto zákona). Teda obec môže vo všeobecnom záväznom nariadení ustanoviť, že jednotlivé prípady ods. 2 a 3 sú v konkrétnej obci oslobodené od dane. Pozornejšie sa pozrime na ustanovenie § 17 ods. 2 tohto zákona. Ani jedno z ustanovení explicitne nereaguje na situáciu, ktorú sme popísali v rámci úvodu môjho príspevku, teda typickú kategóriu zelenej infraštruktúry. Metóda ekonomického pôsobenia však predpokladá, že ak súkromný subjekt, investor, developer alebo iný podnikateľsky subjekt realizuje projekt a zakomponuje doňho prvky zelenej infraštruktúry, alebo sa bude podieľať v súvislosti s jeho realizáciou na budovaní prvkov tejto metódy, môže byť oslobodený od dane z nehnuteľnosti. Účelom takejto právnej úpravy by bolo priamo a pozitívne motivovať podnikateľov k aktívnemu prístupu k danej problematike. Je namieste, aby do definície toho, čo to je zelená infraštruktúra a jej prvky, vstúpili aj odborníci z oblasti prírodných vied. Napríklad po skúsenostiach z Rakúska a Nemecka by mali byť jednoznačne preferované také druhy rastlín a drevín, ktoré sú klimaticky odolné, vedia koreňovou sústavou pomáhať manažmentu dažďovej vody, či stabilite pôdy. Teda nie divoká výstavba verejnej zelene ale presne definovaná požiadavka kvality.

Len táto kvalita zelenej infraštruktúry, budovanej komerčným subjektom, by predstavovala taký benefit pre spoločnosť, že by mohla byť predmetom úvahy o oslobodení od dane.

Atraktívnu príležitosť pre podporu tohto druhu infraštruktúry a jej konkrétneho prvku v podobe mestského poľnohospodárstva, umožňuje § 17 ods. 2 písm. l. a m. zákona o miestnych daniach. Ide o prípady pozemkov, okrem pozemkov v zastavanej časti obce, na ktorých vykonávajú samostatne hospodáriaci roľníci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť, a v prípade vlastníctva pozemkov sociálnym podnikom. Pozitívne je, že zákonodarca vôbec uvažoval o prípadoch poľnohospodárstva a sociálneho podniku. Negatívom je, že v prípade mestského poľnohospodárstva, resp. agroaktivity, tak ako je upravená v predmetnom paragrafe ide o zásah mimo.

Tieto prípady oslobodenia od dane totiž ignorujú napríklad strešné farmy a záhrady, ktoré sú vzhľadom k nedostatku mestskej pôdy dobrým predpokladom pre pestovanie plodín v intraviláne mesta. Tieto strešné záhrady sú zároveň aj formou realizácie sociálnej interakcie a komunitného záujmu.²⁴² Existujú dobré skúsenosti s tým, ak sa realizuje takýto projekt formou sociálneho podniku, s možnosťou zapojenia marginalizovaných, alebo problémovo adaptovateľných jednotlivcov. Práve kombinácia verejného záujmu na boji s klimatickými zmenami a v oblasti sociálnej problematiky, by mala byť rozhodujúcim argumentom na to, aby zákon počítal aj s možnosťou zníženia, alebo oslobodenia od miestnych daní pri strešných a iných netypických formách mestského poľnohospodárstva v intraviláne obce/mesta. V prípade dani za zabratie verejného priestranstva, vzhľadom k voľnosti, ktorú mesto/obec má, je to dnes už výlučne otázkou vôle samosprávy.

K vyššej miere flexibility obcí v otázke miestnych daní sa dnes prikláňa aj odborná verejnosť. *"Z pohľadu právnej úpravy oslobodenia od dane a zníženia dane pri miestnych daniach by podľa môjho názoru stálo za zváženie, či by právomoc obce stanoviť zníženie dane, resp. oslobodenie dane pri dani z nehnuteľnosti nemala byť rovnaká ako pri ostatných*

²⁴² Zákon č. 112/2018 Z.z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch

miestnych daniach, nakoľko práve oslobodenie od tejto dane by mohlo napomôcť obciam bez veľkých finančných strát naplniť ich základnú úlohu, ktorou je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov."(Kubincová, 2019)

Už sme spomínali problematiku zákona o poplatku za miestny rozvoj. Pozitívom tejto právnej úpravy je, že už počíta s použitím výnosov na budovanie prvkov zelenej infraštruktúry, keď v § 11 ods. 2 písm. f. a h. spomína budovanie verejnej zelene a mechanizmov zadržiavania vody v území. Otázka znie, či je správne, aby prioritne túto úlohu plnila samospráva, alebo aby bola na jej realizáciu motivovaná aj podnikateľská obec. Ide o ambivalentnú otázku, kde moja úvaha *lege ferenda* môže byť len podnetom na diskusiu. Samospráva by podľa požiadaviek ekologov, krajinných architektov a iných odborníkov vypracovala všeobecne záväzné nariadenie, ktorým by určila priority budovania zelenej infraštruktúry na svojom území, ale samotné budovanie by už realizovala podnikateľská verejnosť, motivovaná oslobodením od poplatku za rozvoj. Dôvodom pre toto kombinované riešenie je podľa nášho názoru predpokladaná vyššia miera efektivity v komerčnom prostredí oproti verejnému sektoru.

Záver

Miestne dane a poplatky tvoria veľmi silný nástroj na podporu úloh samosprávy vo verejnom záujme. Miera demokracie a otvorenosti verejnej moci sa okrem iného zvykne hodnotiť aj podľa toho, či súkromný sektor je partnerom pre verejnú správu, alebo skôr adresátom normatívnych príkazov, zákazov, nariadení. Vyššia miera participácie súkromného sektora na boji proti klimatickým zmenám, komunitnom podpore rodín alebo vylúčených skupín, či medzigeneračnej solidarity je vo fundamentálnom záujme verejnej správy. V súlade s požiadavkou demokratickosti verejnej moci by táto mala preferovať metódy činnosti verejnej správy presvedčovania a ekonomického pôsobenia, čo je klasický príklad daňovej politiky. Iné nástroje, ako je napríklad územný plán, alebo rôzne sankcie, môžu vytvoriť priestor pre formalizovanie povinnosti a teda snahu obchádzať a hľadať čisto formálne riešenia. Preto základným návrhom môjho príspevku je preferovať pomocou daňových nástrojov podnikateľské prostredie ako kreatívny nástroj budovania zelenej infraštruktúry.

Zoznam bibliografických odkazov

AUSTIN,G. 2014. *Green infrastructure for landscape planning: integrating human and natural systems*. London, 2014. ISBN 978-041-5843-539.

FEOLA,G.-SAHAKIAN,Z.- BINDER,C. – ZUNDRITSCH,R. 2020 *Sustainability Assessment of Urban Agriculture. Sustainability Assessment of Urban Systems*. Cambridge University Press, 2020, 2020-3-26, , 417-437. ISBN 9781108574334.

KUBINCOVÁ, T. 2019 Možnosti zníženia, zvýšenia a oslobodenia od dane vo veciach miestnych daní. In: *N III. Slovensko-české dni daňového práva = III. Slovak-Czech days of tax law : pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania : recenzovaný zborník vedeckých prác : medzinárodná vedecká konferencia III. Slovensko-české dni daňového práva: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania, ktorá sa konala v dňoch 15. až 17. októbra 2019 v Košiciach*. Košice: UPJS, 2019, s. 259-260. ISBN 9788081528194.

- MUCHOVÁ,Z.- PAGÁNOVA,V. - TÓTH.A. 2007 *Zelená infraštruktúra pre samosprávy*. Banská Bystrica: Slovenská agentúra životného prostredia, 2017. ISBN 9788089503780.
- VRABKO, M. 2018 *Správne právo hmotné: Všeobecná časť. 2.* Bratislava: C.H.Beck, 2018. ISBN 978 80 89603 68 8.
- WANG, T. - PRYOR, M. 2019 Social Value of Urban Rooftop Farming: A Hong Kong Case Study. In. *Agricultural Economics - Current Issues*. IntechOpen, 2019, 2019-10-30. ISBN 978-1-78984-049-0
- YEW,L.K. 2020. *Z tretieho sveta medzi elitu: Úspešný príbeh Singapuru*. 1. Bratislava: United Philanthropy, 2020. ISBN 9788097363901.

KORUPCIA PRI SPRÁVE DANÍ NA ÚZEMÍ SLOVENSKA V MINULOSTI A SÚČASNOSTI S OSOBITNÝM ZRETEĽOM NA MIESTNE DANE

CORRUPTION IN TAX ADMINISTRATION IN SLOVAKIA IN THE PAST AND PRESENT WITH SPECIAL REGARD TO LOCAL TAXES ²⁴³

Martin Skaloš²⁴⁴

ABSTRAKT

Cieľom príspevku je analýza korupcie pri správe daní na území Slovenska v historickom a právnom kontexte s osobitným zreteľom na miestne dane.

KLúčové slová: korupcia, správa daní, miestne dane, Slovensko, právna úprava

Úvod

Korupcia nie je produktom 20. či 21. storočia. Jej formy a rozsah v jednotlivých krajinách závisia od niekoľkých faktorov: kultúry krajiny, dejinného obdobia, sociálneho kontextu obdobia, právneho systému, tradícií či tolerancie ľudí. Prvý zoznam úradníkov akceptujúcich úplatky pochádza z 13. storočia pred n. l. a bol nájdený v Sýrii. Za prvé príznaky korupcie na území SR možno pokladať kupovanie úradov a ich obsadzovanie iba osobami z vyšších majetných spoločenských vrstiev v 15. storočí. Nový rozmer v pohľade na korupciu a jej riešenie priniesol francúzsky napoleonský trestný zákonník „*Code pénal*“ z roku 1810. S cieľom zápasit' proti korupcii vo verejnom živote zavádzal prísne tresty za trestné činy, ktoré boli v rozpore s úradnými povinnosťami osoby, ale aj za činy, ktoré v rozpore s takýmito povinnosťami neboli. „*Príchodom modernej štátnej správy v 19. storočí sa zneužitie úradov verejných činiteľov začalo považovať za závažný trestný čin proti verejnej dôvere v bezúhonnosť*“ (Liptáková, Skaloš, 2020, s. 160).

1 Právna úprava korupcie v medzivojnovom období

S vývojom spoločnosti sa postupne vyvíjala aj trestná úprava postihu korupcie. Vznikom Československého štátu v roku 1918 tzv. recepčnou normou, zákonom č.11/1918 Zb. z. a n. o zriadení samostatného československého štátu sa prevzal právny poriadok z obdobia Rakúsko-Uhorska. V používanom práve na území československého štátu sa vytvoril stav tzv. právneho dualizmu. Tento stav znamenal, že na území českých krajín sa používalo právo rakúske a na území Slovenska a Podkarpatskej Rusi právo uhorské. V oblasti trestného práva sa na Slovensku recipoval uhorský trestný zákon publikovaný ako zákonný článok 5/1878. „

²⁴³ Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0151/18 pod názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0, ktorý je realizovaný v rokoch 2018-2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a je finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

²⁴⁴ Doc. JUDr. PhDr. Martin Skaloš, PhD., Katedra dejín štátu a práva, Právnická fakulta UMB.

Tento trestný zákon tak, ako aj trestné zákony v iných krajinách Európy, vychádzal z napoleonského trestného zákonníka z roku 1810, v ktorom boli definované trestné činy korupcie“. (Kočan, 2013, s. 51).

V § 465 až 470 trestného zákonníka boli definované skutkové podstaty prijímania úplatku a podplácania. Trestného činu prijímania úplatku sa mohol dopustiť verejný úradník, „*ktorý za svoj čin, ktorý mal vykonať mocou svojho úradu, dar alebo odmenu požaduje alebo sľub ohľadom toho daný neodmietol“.* Zvláštnosťou tejto skutkovej podstaty bolo, že táto skutková podstata sa nevzťahovala na zvyčajné dary, ktoré sa definovali vo veľkosti „*aké sa zvyčajne služobníctvu dávajú“.* Odôvodňovalo sa to tým, že takýto „*dar“* sa dáva „*bez vyzvania“* a prijatie takéhoto daru neodporuje služobným predpisom. Verejný úradník, ktorý za odmenu alebo dar porušil svoju úradnú povinnosť bol potrestaný prísnejšou trestnou sadzbou. Tento trestný zákonník tiež definoval špeciálne subjekty, ktoré ak spáchali trestný čin prijímania úplatku, tak vzhľadom na ich postavenie v spoločnosti sa trestali prísnejšími sankciami. Medzi takéto subjekty patrili:

- a)** sudcovia (ak v súvislosti s prijatím úplatku v trestnej alebo občianskoprávnej veci nezákonne rozhodli),
- b)** vyšetrojúci sudcovia,
- c)** dražobní úradníci (ak v súvislosti s prijatím úplatku protizákonne postupovali a spôsobili svojím konaním škodu vyššiu ako 5 000 zlatých). (Liptáková, Skaloš, 2020, s. 161).

Trestného činu podplácania sa dopustila osoba, ktorá poskytla úradníkovi dar alebo sľub takejto odmeny. Ak osoba poskytla úplatok sudcovi, vyšetrojúcemu sudcovi alebo členovi porotného súdu, bola potrestaná prísnejšou trestnou sadzbou (až do 5 rokov a peňažným trestom do 2 000 zlatých). (Jalč, 2005, s. 1).

Nepriamo formu korupcie sa snažil postihovať § 465 trestného zákonníka (aj keď zatiaľ len dost' neurčito). Mohol ju spáchať verejný úradník v tom prípade, ak dar alebo odmena bola tretej osobe daná alebo sľúbená s jeho privolením. Z hľadiska trestov sa používala kombinácia trestu odňatia slobody (trest trvateľnej väznice) a peňažného trestu. (Pavol, Skaloš, 2019, s. 19).

Trestný zákonník teda definoval základné formy korupcie. Aj keď trestnoprávna úprava týchto trestných činov nebola dokonalá, položila základy ďalšieho rozvoja týchto skutkových podstát.

Prijatím zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. o úplatkárstve a proti porušovaniu úradného tajomstva bol prvýkrát definovaný pojem „*verejný činiteľ“*, ktorý v predchádzajúcich úpravách nebol definovaný. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. boli verejnými činiteľmi orgány a zamestnanci štátu, krajiny, župy, okresu, obce alebo inej verejnoprávnej korporácie, verejných podnikov, ústavov, fondov. Podľa § 6 ods. 2 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. sa za verejných činiteľov považujú aj orgány a zamestnanci bánk, sporiteľní, záložní a iných peňažných ústavov, hospodárskych a zárobkových spoločenstiev, ak sú pod štátnym dozorom. V ustanovení § 6 ods. 3 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. bolo ustanovené, že: „*Pri orgánoch zložených z niekoľkých fyzických osôb je činiteľom každá osoba, ktorá je členom tohto orgánu“.* Verejný činiteľ sa mohol dopustiť trestného činu prijímania úplatku, ktorý za to, že bude niekomu udelené nejaké oprávnenie alebo povolenie, poskytnutá výhoda alebo úľava, uzatvorená s ním alebo s iným zmluva alebo bude vykonaný/opomenutý úkon, ku ktorému je

tento verejný činiteľ povolaný, priamo alebo nepriamo žiada alebo sebe/inej osobe dá/sľúbi prospech.

Trestného činu podplácania sa dopustil ten, kto verejnemu činiteľovi alebo s jeho vedomím inej osobe za to, že bude jemu alebo niekomu inému udelené určité oprávnenie alebo povolenie, poskytnutá výhoda alebo úľava, uzatvorená s ním alebo s iným zmluva, alebo bude vykonaný/opomenutý úkon, ku ktorému je tento činiteľ povolaný, priamo alebo nepriamo ponúka, sľúbi alebo poskytne prospech, na ktorý tento činiteľ nemá právo.

Zákon pod prospechom nerozumel len majetkový prospech, ale ak takýto prospech bol poskytnutý (a išlo o nie nepatrný prospech), tak súd obligatórne musel v rozsudku uviesť aj trest prepadnutia takéhoto majetku. (Pavol, Skaloš, 2015, s. 175).

Zákon č. 178/1924 Zb. z. a n. z hľadiska výšky trestu za podplácanie a prijímanie úplatku neprinesol nič nové, dokonca, ponechal v platnosti aj tradíciu „*nepatrných darčiekov*“, no jeho význam spočíval v tom, že zaviedol inštitút verejného činiteľa a rozšíril subjekty, ktoré sa mohli trestných činov prijímania úplatku a podplácania dopustiť. (Kočan, 2013, s. 52).

V období prvej Československej republiky sa rozmáhali vo veľkej miere rôzne úplatkárske aféry, motivované snahou po osobnom obohatení politických exponentov. Podľa druhu a predmetu, ktorého sa dotýkali, dostávali také zodpovedajúce pomenovania (liehová, benzínová, cukrová aféra ad.). Vznikali nie preto, že by princíp demokracie sám o sebe bol zlý, ale ich príčinou bol hlavne nedostatok osobných a mravných kvalít tých, ktorí do nich boli zapletení.

Keďže žiadna strana vo voľbách nezískala väčšinu, bola potreba vytvárania koalícií. Koalícia sa obyčajne vytvárala z piatich a viac koaličných strán, ktoré mali rôzne politické, ekonomické záujmy, a preto konsenzus sa vytváral aj za cenu ústupkov, kde bol iba krôčik ku korupcii. Aféry sa koalícia snažila zmiest' zo stola, už aj s ohľadom na svojich voličov a neželanú publicitu. (Elias, Skaloš, 2017, s. 172).

V roku 1943 bol prijatý zákon č. 150/1943 Sl. z. o úplatkárstve a podplácaní, ktorý reagoval na rozširovanie korupcie počas vojnových rokov. Zákon definoval, okrem iného, verejný orgán, pod ktorým rozumel osobu, ktorej podľa platných predpisov bol zverený výkon verejnej právomoci. (Pavol, Skaloš, 2019, s. 24).

Na túto úroveň boli postavení:

- a) zamestnanci štátu a verejnoprávnych korporácií, ich alebo nimi spravovaných podnikov, ústavov a fondov,
- b) správnych a dozorných orgánov (ich členov) a zamestnancov peňažných ústavov, hospodárskych a zárobkových spoločností, ústavov povinného poistenia a všetkých súkromných podnikov a ústavov, ktoré sú pod štátnym dozorom, ak tým, za čo bol prospech ponúknutý, sľúbený, poskytnutý, prijatý alebo žiadaný, prípadne činnosťou, v ktorej sa použil alebo mal použiť vplyv na dotyčnú osobu, bol dotknutý verejný záujem.

Zákon č. 150/1943 Sl. z. zrušil definíciu trestných činov prijímania úplatku a podplácania, ako ho chápala predchádzajúca právna norma (zákon č. 178/1924 Zb. z. a n.) a nanovo ich definoval. Podplácania sa dopúšťala osoba, ktorá priamo alebo nepriamo ponúka, sľúbila alebo poskytla úplatok podplácanému alebo s jeho vedomím osobe jemu blízkej alebo s jeho súhlasom niekomu inému. Trestného činu prijímania úplatku sa dopúšťala osoba, ktorá prijala alebo žiadala úplatok. Úplatok prijme (žiada), kto pre seba alebo pre niekoho iného

priamo alebo nepriamo prijme (žiada) úplatok alebo sľub úplatku alebo prejaví súhlas, aby tak učinila iná osoba. Úplatkom sa rozumel akýkoľvek prospech, na ktorý podplácaný podľa vtedajších predpisov nemal nárok.

Zákon v ďalších ustanoveniach rozvídzal jednotlivé skutkové podstaty trestných činov a pre trestnosť činu vyžadoval prospech nie nepatrnej hodnoty a zároveň aby bol pritom dotknutý aj verejný záujem. Výnimku tvorili iba kvalifikované skutkové podstaty, ktoré sa spájali s výkonom sudcovskej právomoci alebo s rozhodovaním o veciach verejných, kde sa pre trestnosť činu skôr uvedené podmienky nevyžadovali.

Za trestné činy spojené s úplatkárstvom a podplácaním hrozil trest odňatia slobody, ktorý závisel od konkrétnej skutkovej podstaty, a zároveň vedľajším trestom pre už uvedené trestné činy bola strata úradu a volebného práva. V odsudzujúcom rozsudku pre trestné činy uvedené v zákone č. 150/1943 Sl. z. bolo potrebné vysloviť, že majetkový prospech, ktorý vinník získal trestným činom podľa tohto zákona, sa zhabe a prepadne v prospech štátu.

Zákon č. 150/1943 Sl. z. zaviedol inštitúty, ktoré v kontexte vtedajšieho obdobia môžeme považovať za prevratné. Právna norma používala modernú právnu terminológiu a upúšťala od pojmov, ktoré používal trestný zákonník. Boli definované všetky formy korupcie (podplácanie, prijímanie úplatku, nepriama korupcia) a v súvislosti s týmito trestnými činmi zákon tiež definoval blízku osobu (táto definícia sa týkala hlavne trestného činu podplácania). (Jalč, 2005, s. 2).

2 Trestnoprávna ochrana pred korupciou po druhej svetovej vojne

V povojnovom období bol prijatý zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon, ktorého hlavný prínos spočíval v tom, že zrušil dvojkoľajnosť právneho systému zavedeného po vzniku republiky a zjednotil právnu úpravu v Čechách a na Slovensku. Zároveň jeho prijatím bol zrušený trestný zákonník, ktorý sa dovtedy používal na Slovensku. Zákon okrem prijímania úplatku, podplácania a nepriamej korupcie poznal špecifický trestný čin úplatkárstva pri voľbách (§ 156 zákona č. 86/1950 Zb.). Zákon zaviedol aj zánik trestnosti podplácania, ktorý bol upravený formou špeciálnej ľútosti. „*Objektívnu stránku trestných činov prijímania úplatku a podplácania chápal veľmi úzko, len v súvislosti s rozhodovaním vo veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia*“. (Kočan, 2013, s. 51).

Trestného činu sa dopustila osoba, ktorá v súvislosti s rozhodovaním o veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia prijme alebo dá si sľúbiť úplatok. Podplácania sa dopustil ten, kto inému v súvislosti s rozhodovaním o veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia poskytne alebo sľúbi úplatok.

Zákon poznal aj osobitné ustanovenie o účinnej ľútosti. K beztrestnosti mohlo dôjsť len za podmienky, že páchatel bol o úplatok požiadaný alebo aspoň nepriamo mu to bolo naznačené (urobil o tom dobrovoľné oznámenie prokurátorovi alebo orgánu bezpečnosti).

Dňa 1. januára 1962 vstúpil do účinnosti zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon. Z pohľadu súčasnosti možno pôvodnú právnu úpravu hodnotiť ako krok vpred, pretože zákonodarca sa snažil silný ideologický náboj, ktorý bol v popredí v zákone č. 86/1950 Zb. potlačiť (aj vzhľadom na zmeny v spoločnosti), ale aj tak stále išlo o „*socialistický trestný kódex*“ (napr. z hľadiska usporiadania jednotlivých hláv osobitnej časti trestného zákona atď.).

Zákon č. 140/1961 Zb. bol po vzniku samostatnej SR 1. Januára 1993 recipovaný a stal sa súčasťou právneho systému SR.

Korupčné trestné činy zákonodarca začlenil do tretej hlavy (tretí oddiel) pod názvom Úplatkárstvo. Zákon rozoznával tri formy týchto trestných činov: prijímanie úplatku (§ 160 zákona č. 140/1961 Zb.), podplácanie (§ 161 zákona č. 140/1961 Zb.) a nepriama korupcia (§ 162 zákona č. 140/1961 Zb.). Definície jednotlivých foriem týchto trestných činov zákon prebral z predchádzajúceho trestného zákona, zmenili sa však druhy a výška trestov. Trestné činy prijímania úplatku alebo podplácania bolo možné spáchať len v súvislosti s obstaraním veci všeobecného záujmu. Tento pojem sa ďalej precizoval a súdna judikatúra ho ďalej doplňovala.

Základným znením bol § 160 zákona č. 140/1961 Zb., ktorý hovoril, že trestne zodpovedným je ten, kto za úplatok alebo inú nenáležitú výhodu zneužije svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe alebo jej neodôvodnené uprednostnenie pred inými, podľa § 160a zákona č. 140/1961 Zb. bol trestne zodpovedný ten, kto v súvislosti s obstarávaním veci všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok alebo inú nenáležitú výhodu. Podľa § 161 zákona č. 140/1961 Zb. bol trestne zodpovedný ten, kto poskytol úplatok alebo inú nenáležitú výhodu alebo sľúbil inému, aby tento zneužil svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe.

Zákonom č. 102/1995 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 140/1961 Zb., došlo k zrušeniu trestnej zodpovednosti za trestný čin podplácania podľa § 161 a § 162 zákona č. 140/1961 Zb. a k zrušeniu ustanovenia o účinnej ľútoosti podľa § 163 zákona č. 140/1961 Zb. Tieto ustanovenia boli zrušené v dôsledku toho, že došlo k názoru o „beztrestnosti osôb“, ktoré podplácajú a že tieto osoby budú oznamovať prípady podplácania orgánom činným v trestnom konaní. To sa však v praxi nepotvrdilo, a preto došlo k ďalšej novele, a to zákonom č. 10/1999 Z. z., kde bol opäť zavedený trestný čin podplácania. Nasledujúca novela (zákon č. 183/1999 Z. z.) zmenila názov tretieho oddielu z pôvodného Úplatkárstva na Korupciu a do zákona vložila nové skutkové podstaty. Novely z roku 1999 sa snažili vystihnúť všetky požiadavky medzinárodných dohovorov a aktov vrátane OECD, Rady a EÚ, ktoré boli pre SR záväzné. Skutkové podstaty boli rozšírené o formy konania – poskytnúť, sľúbiť úplatok, ako aj prijať, žiadať, dať si sľúbiť úplatok; priamo alebo cez sprostredkovateľa.

Novým bolo ustanovenie § 160b a §161b zákona č. 140/1961 Zb. o trestnosti podplácania zahraničného verejného činiteľa v zahraničnom obchode, ako aj § 160c a 161c zákona č. 140/1961 Zb. o trestnosti podplácania členov zahraničného parlamentného zhromaždenia, sudcov alebo úradníkov medzinárodných, nadnárodných medzivládnych organizácií. V týchto prípadoch postačovalo, že k podplácaniu došlo v súvislosti s výkonom funkcie, aj keď svoje povinnosti neporušili. (Pavol, 2019, s. 27).

3 Korupcia na úseku daňovej správy

Obdobie zrodu novej modernej daňovej sústavy SR nesie so sebou niekoľko rozporuplných, negatívnych i kontraproduktívnych znakov, medzi ktoré nesporne patrí aj realita etablovania a pretrvávajúceho výskytu korupcie a klientelizmu. V rámci uvedeného systému sa tak korupcia vyskytuje nielen medzi niektorými pracovníkmi daňových orgánov, t.

j. medzi pracovníkmi všetkých zložiek Finančného riaditeľstva SR, ale aj medzi niektorými pracovníkmi ostatných článkov podieľajúcich sa na realizácii výkonu daňového systému SR, napr. správcami dane z nehnuteľností na obecných úradoch alebo členmi daňovej sekcie Ministerstva financií SR.

Správou daní sa podľa § 2 písm. a) Daňového poriadku rozumie postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane, a ďalšie činnosti podľa Daňového poriadku alebo osobitných predpisov. Osobitnými predpismi sú aj zákon o miestnych daniach a zákon o miestnom poplatku za rozvoj. Správu dane z nehnuteľnosti vykonáva obec, na ktorej území sa nehnuteľnosť nachádza. Správu ostatných miestnych daní a miestneho poplatku za KO a DSO vykonáva obec, ktorá ich na svojom území zaviedla. Správu miestnych daní a miestneho poplatku za KO a DSO v súlade s ustanovením § 99 ods. 3 zákona o miestnych daniach vykonávajú v Bratislave a v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta. Správu poplatku za rozvoj vykonáva obec, v Bratislave mestská časť, ktorá ho na svojom území uložila, pričom na účely tohto zákona má mestská časť postavenie obce. Správu poplatku za rozvoj vykonávajú v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta, pričom v takom prípade bude mať na účely tohto zákona mestská časť postavenie obce. Správou miestnych daní a miestnych poplatkov nie je možné poveriť iné právnické osoby alebo fyzické osoby. (Kubincová, 2020 a, s. 99).

Právna úprava miestnych daní a miestnych poplatkov, ktorá vychádza zo zákona č. 460/1992 Zb. - Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústava“), je obsiahnutá v niekoľkých zákonoch a v množstve podzákonných právnych noriem - vo všeobecne záväzných nariadeniach. Možno konštatovať, že *„úprava miestnych daní a miestnych poplatkov obsiahnutá vo všeobecne záväzných nariadeniach je nejednotná, nakoľko každá obec má na základe zákona právo nielen stanoviť výšku sadzby tej ktorej miestnej dane, resp. miestneho poplatku, ale zároveň má právo určiť aj ďalšie náležitosti daňovo-právneho, resp. poplatkovo-právneho vzťahu“*. (Kubincová, 2020 b, s. 109).

Jedným z dôvodov zavedenia úpravy fakultatívnych miestnych daní bez presne stanovenej, resp. záväzne stanovenej sadzby dane, s možnosťou zníženia dane a oslobodenia od dane, bolo vytvoriť priestor na zvýšenie a stabilizáciu vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plnia orgány územnej samosprávy, čo malo napomôcť k naplneniu záväzku vyplývajúceho z článku 9 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorou je Slovenská republika viazaná. (Kubincová, 2019, s. 259)

Z trestnoprávneho pohľadu korupcia v oblasti daňovej správy nie je zlyhávaním inštitúcie, ale zlyhávaním jednotlivcov, dôsledkom ktorej je na jednej strane získanie osobného prospechu a ujma na štátnom rozpočte SR a na druhej strane má korupčné konanie škodlivý vplyv na ekonomické prostredie a spoločenskú morálku.

Hlavným znakom, ktorý indikuje korupčné správanie v daňovej správe, je zistenie, že došlo zo strany daňových orgánov k nesprávnemu výkonu kontrolnej činnosti najmä v súvislosti s kontrolnou činnosťou pri neoprávnenom uplatňovaní nárokov na vrátenie dane z pridanej hodnoty vo forme nadmerných odpočtov DPH. Súčasná prax nám jasne ukazuje, že podnikatelia, ktorí dokážu ovplyvňovať a na svoju stranu získať konkrétneho, či už riaditeľa, alebo vedúceho kontroly daňového úradu, prípadne dvoch kontrolórov daňového úradu, si môžu následne uplatňovať neoprávnené odpočty na DPH a takto štátu spôsobiť škody veľkého rozsahu.

Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo financií SR sa aktuálne zaoberajú koncepciou boja proti daňovým trestným činom. (Liptáková, Skaloš, 2020, s. 178).

4 Dokazovanie trestného činu korupcie

Dokazovanie možno charakterizovať ako „zákonom upravený postup orgánov činných v trestnom konaní a súdu, ktorého úlohou je poznanie všetkých podstatných skutočností dôležitých pre ďalší postup konania a v konečnej fáze aj pre rozhodnutie“. (Ivor et al, 2010, s. 419). Trestné konanie sa viaže na určitý skutok kvalifikovateľný ako trestný čin, ktorý sa z časového hľadiska stal v minulosti. Keďže orgány činné v trestnom konaní a ani súd (resp. senát alebo samosudca) v absolútnej väčšine prípadov neboli prítomní v danom čase na mieste jeho spáchania, dokazovanie predstavuje jedinečný spôsob ako získať ucelené a komplexné informácie o danom skutku. Ide pritom nielen o informácie týkajúce sa samotného trestného činu a jeho priebehu, ale aj o informácie týkajúce sa všetkých aspektov, ktoré sa naň vzťahujú, vrátane predchádzajúcich a následných úkonov. Iba na základe procesu dokazovania môžu orgány činné v trestnom konaní a súd zistiť skutkový stav veci tak, aby o ňom neboli žiadne dôvodné pochybnosti a mohli na základe neho spravodlivo vo veci rozhodnúť v súlade s dodržiavaním základných zásad trestného konania upravených v § 2 TP. Dokazovanie v trestnom konaní plní z pohľadu orgánov činných v trestnom konaní, ako aj z pohľadu súdu poznávaciu úlohu, keďže je v rámci neho možné získať informácie o okolnostiach trestno-procesnej udalosti. Ide pritom o náročný a komplikovaný proces, ktorý je ovládaný všeobecnými, a tiež aj špecifickými zásadami, ktorý je možné členiť do viacerých etáp.

V súvislosti s korupčnými trestnými činmi je potrebné uviesť, že ich dokazovanie je do značnej miery ovplyvnené a determinované špecifikami, ktoré sú pre korupčnú kriminalitu typické. Tieto podstatne ovplyvňujú predmet aj rozsah dokazovania pri korupčných trestných činoch. Určité osobitosti pritom vykazujú nielen okruh skutočností, ktoré je potrebné dokazovaním zistiť, ale aj povaha a význam dôkazných prostriedkov, ktorých využitie prichádza do úvahy. Na podmienky korupčnej trestnej činnosti sa pri dokazovaní aplikuje § 119 ods. 1 TP, v ktorom je obsiahnutý výpočet tých skutočností, ktoré by sa mali v každom prípade dokazovať. V súvislosti s korupčnou kriminalitou je totiž potrebné dokazovať aj ďalšie skutočnosti, ktoré sa vzťahujú na konkrétny skutok kvalifikovaný ako korupčný trestný čin. Pre oblasť dokazovania korupcie je celkovo charakteristická značná dôkazná núdza. „*Dokazovanie korupčných trestných činov je značne zložitá, čo vyplýva jednak z charakteru tejto trestnej činnosti prebiehajúcej zväčša medzi štyrmi očami, ako aj z určitej tolerancie korupčného správania v spoločnosti a následnej neochoty ľudí riešiť takéto problémy*“. (Burda et al, 2008, s. 63).

V súvislosti s dôkaznými prostriedkami, ktorých využitie prichádza do úvahy, sa síce uplatňuje § 119 ods. 2 TP, no ich význam z pohľadu zisťovania skutkového stavu je tiež ovplyvnený osobitosťami korupčnej kriminality. Pri skúmaní osobitostí korupčnej kriminality sa rešpektuje skutočnosť, že za dôkaz je možné podľa aktuálnej trestnoprocesnej úpravy považovať všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci, a najmä čo sa získalo zákonným postupom a z dôkazného prostriedku. Väčšina zákonným spôsobom získaných dôkazov z dôkazných prostriedkov si však v prípade dokazovania korupcie vyžaduje starostlivé posudzovanie a hodnotenie, a to jednak samostatne, ale aj vo vzťahu k ostatným získaným

dôkazom. V mnohých prípadoch ide o nepriame dôkazy, pri ktorých je táto trestno-procesná zásada obzvlášť dôležitá. Samozrejme, nepriame dôkazy nemožno od začiatku považovať za menej cenné alebo za nehodnoverné, no je potrebné k nim pristupovať starostlivo a obozretne, najmä pri preverovaní ich pravdivosti. V nadväznosti na ostatné priame či nepriame dôkazy zadovážené v rámci dokazovania môžu samotní obžalovaní prisudzovať iný význam slovným prejavom napríklad v zvukových záznamoch, keďže majú právo brániť sa spôsobom, ktorý uznajú za vhodný. Náležité zistenie skutkového stavu podľa § 2 ods. 10 TP vyžaduje, aby súd svoje rozhodnutie o vine oprel o jednoznačne zistené, bezpečne preukázané fakty, ktoré vylučujú pochybnosť, že sa stal skutok, ktorý je predmetom trestného stíhania. Čo sa týka nepriamych dôkazov, pre uznanie viny, tieto musia tvoriť ucelený systém - reťaz, ktorej jednotlivé články sú v súlade medzi sebou, ako aj s dokazovanou skutočnosťou. Ich súhrn musí byť uzatvorený tak, že musí viesť výlučne len k jednému záveru a vylučovať možnosť záveru iného.

Dôsledne je pritom potrebné tiež uplatňovať ďalšiu z trestnoprocesných zásad, a to zásadu „*in dubio pro reo*“, ktorá je v mnohých prípadoch preskúmania skutku a skutkových okolností korupčnej kriminality opomínaná.

V prípade korupčných trestných činov nenachádzame postavenie poškodeného v pravom zmysle slova, tak ako ho vníma Trestný poriadok. Za poškodenú stranu možnosť považovať spoločnosť, ba dokonca aj štát. (Pavol, Skaloš, 2019, s. 75).

V prípade dokazovania korupcie sa prejavuje ďalšia zvláštnosť. Trestný zákon hovorí, že na naplnenie všetkých zákonných znakov korupcie stačí aj fakt, že osoba si dala sľúbiť úplatok alebo ho vyžiadala. Samotné vyžiadanie úplatku a následné trestné oznámenie by pravdepodobne nestačilo ako dostatočný usvedčujúci dôkaz, keby neboli zistené ďalšie dôkazy. „*V takej situácii, keby bol oznamovateľ vypočutý ako svedok po začatí trestného stíhania, ale v ďalšom vyšetrovaní by neboli obstarané a vykonané iné usvedčujúce dôkazy, nebolo by možné páchatela právoplatne odsúdiť za trestný čin, pretože podozrivá osoba by určite poprela jeho spáchanie*“. (Perhács, 2006, s. 1885).

Ak existuje dôvodný a reálny predpoklad, že osoba, ktorá vyžiadala úplatok, si ho aj prevezme, nebolo by správne obviňovať túto osobu pred tým, ako úplatok prevezme. „*Pri prevzatí úplatku, o ktorom majú príslušné orgány potrebné dôkazy (napr. prostredníctvom inštitútu agenta), existuje reálny predpoklad, že obžaloba unesie dôkazné bremeno*“. (Tódová, 2008, s. 3).

Záver

Korupcia je negatívnym a komplikovaným spoločenským javom, s vysokou mierou latencie, ohrozuje základné princípy demokratickej spoločnosti a verejného života. Boj s korupciou je dlhodobým procesom vyžadujúcim spoluprácu všetkých zložiek verejnej správy, a to v oblasti prevencie, sprehl'adnenia procesov i postihov. Predstavuje závažný problém pre fungovanie administratívneho systému, je nutné uvažovať o prostriedkoch, ktoré ju eliminujú.

V Slovenskej republike je po roku 1989 korupcia stabilnou formou spoločenskej organizácie, teda ide o štrukturálnu korupciu, ktorá zároveň úzko súvisí s pretrvávajúcimi vplyvom predrevolučných sietí medziľudských kontaktov. Nejasný charakter vlastníckych vzťahov a nekvalitná právna regulácia vo vzťahu k nakladaniu s verejnými zdrojmi vytvárajú

silné koruptogénne prostredie, ktoré je v mikrosociálnej rovine doplnené slabou lojalitou občanov k štátu a jeho inštitúciám.

Dokazovanie korupcie v Slovenskej republike predstavuje veľmi náročný proces, v rámci ktorého nie je možné niektorým dôkazom pripisovať lepšie či hodnovernejšie postavenie, uprednostňovať ich, preceňovať alebo podceňovať. Samotná korupcia likviduje zdravú ekonomiku a podkopáva morálne zásady v spoločnosti, pretože subjekt, ktorý vyhráva, neponúka najkvalitnejšie služby či produkty, ale na svoje aktivity zneužíva práve korupciu. Poškodeným je celá spoločnosť a jej záujmy. Práve z uvedených dôvodov by mal silnieť spoločenský tlak na uzákonenie účinných prostriedkov v boji proti korupcii, ktoré budú dostatočne silné a efektívne v rámci dokazovania tejto trestnej činnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

- BALÁŽ, P. - JALČ, A. 2006. *Spoločensko-právna ochrana pred korupciou*. Trnava : Vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave a VEDA - Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2006, 199 s. ISBN 80-2240-899-9.
- BURDA, E. et al. 2008. *Boj proti korupcii, manuál*. Projekt financovaný Európskou Úniou. Bratislava : Euroiuris, 2008, 96 s. ISBN 978-80-969554-9-7.
- HORBULÁK, Z. 2015. *Finančné dejiny európy : história peňažníctva , bankovníctva a zdanenia*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 276 s. ISBN 978-80-8168-191-2.
- HULLOVÁ, M. 2006. *Teoretické východiská pre analýzu problematiky korupcie*. In Aktuálne problémy verejnej správy v stredoeurópskych krajinách združených v Európskej únii (s akcentom na problém korupcie). Kunovice : EPI, 2006, s. 127-133. ISBN 80-7314-106-X.
- HULLOVÁ, M. 2007. *Korupcia a možnosti jej kontroly*. In Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2006-2007. Bratislava : Ministerstvo obrany SR, 2007, s. 759-773. ISBN 978-80-89261-11-6.
- CHMELÍK, J. a kol. 2003. *Pozornosť, úplatek a korupce*. Praha : Linde, 2003, 222 s. ISBN 80-7201-434-X.
- IVOR, J. a kol. 2006. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Bratislava : Iura Edition, 2006, 607 s. ISBN 80-8078-099-4.
- IVOR, J. et al. 2010. *Trestné právo procesné*. Bratislava : IURA EDITION, 2010, 1049 s. ISBN 978-80-807830-8-2.
- KOČAN, Š. 2010. *Historický prehľad vyšetrovania korupcie v Slovenskej republike*. In Korupce- včera a dnes. Ostrava : KEY Publishing, 2013, 225 s. ISBN 978-80-741-8177-1.
- KUBINCOVÁ, T. 2019. Možnosti zníženia, zvýšenia a oslobodenia od dane vo veciach miestnych daní. In *III. Slovensko-české dni daňového práva : pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. - 1. vyd. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 249-260. ISBN 978-80-8152-819-4.
- KUBINCOVÁ, T. 2020. Miestne dane a miestne poplatky. 5. kapitola. In *Obecné zriadenie : vybrané otázky*. Banská Bystrica : Belianum, 2020 a, s. 93-151. ISBN 978-80-557-1705-0.
- KUBINCOVÁ, T. 2020. Terminologické a výkladové otázky právnej úpravy ukladania, správy, vyrubovania a vyberania miestnych daní a miestnych poplatkov. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore. Recenzovaný zborník vedeckých štúdií*. II. ročník. Banská Bystrica : Belianum, 2020 b, s. 109 - 157. ISBN 978-80-557-1772-2.

- LIPTÁKOVÁ, K. - SKALOŠ, M. 2020. *Korupcia, jej právne a ekonomické aspekty s ohľadom na korupciu na úseku správy daní*. In TULÁČEK, J. (ed.): Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky [elektronický zdroj] : elektronický zborník vedeckých štúdií. 1. vyd. Praha : Leges, 2020, 317 s. ISBN 978-80-7502-447-3, s. 149-212.
- MINÁRIK, Š. et al. 2010. *Trestný poriadok : stručný komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2010, 1302 s. ISBN 978-80-8078-369-3.
- PAVOL, S. - SKALOŠ, M. 2015. *Trestné činy korupcie v historicko-právnom kontexte na území Čiech a Slovenska*. In III. česko-slovenské právnehistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník z konference. Brno : Masarykova univerzita, 2015, s. 224-235. ISBN 978-80-210-7938-0.
- PAVOL, S. - SKALOŠ, M. 2016. *Korupce (do roku 1990)*. In Encyklopedie českých právních dějin. Ostrava : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, KEY Publishing, 2016, s. 282-286. ISBN 978-80-7380-602-6.
- PAVOL, S. - SKALOŠ, M. 2017. *Dokazovanie pri odhaľovaní korupcie*. In Korupcia interdisciplinárne. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 189-206. ISBN 978-80-8168-771-6.
- PAVOL, S.- SKALOŠ, M. 2019. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 138 s. ISBN 978-80-571-0101-7.
- PERHÁCS, Z. 2005. *Je provokácia v boji proti korupcii potrebná?* In Bulletin slovenskej advokácie, č. 10, 2005, s. 19-25. ISSN 1335-1079.
- PERHÁCS, Z. 2006. *K niektorým aplikačným aspektom dokumentovania korupčných deliktov*. In Justičná revue, roč. 58, č. 12, 2006, s. 1885-1886. ISSN 1335-6461.
- TÓDOVÁ, M. 2008. *Svedkovia o korupcii radšej mlčia*. In Pravda, roč. 16, č. 56, 2008, s. 3. ISSN 1335-4050.
- VIKTORYOVÁ, J. et al. 2004. *Metodika vyšetrovania trestných činov*. II. časť. Vybrané druhy ekonomických trestných činov. Bratislava : APZ, 2004, 205 s. ISBN 80-8054-313-5.

NEDOSTATKY LEGISLATÍVNEHO A INŠTITUCIONÁLNEHO RÁMCA CEZHraničnej Spolupráce z pohľadu REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

DEFICIENCIES OF THE LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR CROSS-BORDER COOPERATION FROM THE PERSPECTIVE OF THE REGIONAL SELF-GOVERNMENT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Gabriel Székely

ABSTRAKT

Článok predkladá stručnú analýzu kľúčových právnych noriem, ktoré upravujú medzinárodnú spoluprácu samosprávnych krajov (VÚC) Slovenskej republiky. Okrem náčrtu legislatívnych nedostatkov cezhraničnej spolupráce charakterizuje (popisuje) väzby existujúce v rámci inštitucionálnych štruktúr, t. j. medzi orgánmi ústrednej štátnej správy a samosprávy na Slovensku. Príspevok poukazuje na zásadné nedostatky legislatívy upravujúcej cezhraničnú spoluprácu regiónov Slovenska; podčiarkuje potrebu koordinácie medzi štátnou správou a samosprávou vo vzťahu k cezhraničnej spolupráci jej aktérov (subjektov).

Kľúčové slová: cezhraničná spolupráca; Európsky rámcová dohovor; ústredné orgány štátnej správy; Slovenská republika

Úvod

Cezhraničná spolupráca plní v európskom priestore dôležitú úlohu prekonávania vzájomných bariér, resp. zmiernovania vplyvu hraníc na integračné procesy. Dôležitým predpokladom jej úspešného fungovania a rozvoja je adekvátny legislatívny rámec ako aj inštitucionálna štruktúra, bez ktorých by ciele tejto formy spolupráce nebolo možné naplniť. Podpora cezhraničnej spolupráce vyplýva z viacerých medzinárodných zmlúv a dokumentov, ktoré rámcujú jednotlivé možnosti a spôsoby jej rozvoja na úrovni národných štátov. Základným východiskom pre rozvoj medzinárodnej (cezhraničnej) spolupráce sú medzinárodné záväzky Slovenskej republiky, ku ktorým sa zaviazala formou uzavretia multilaterálnych alebo bilaterálnych dohôd a zmlúv, a ich následnou ratifikáciou. Legislatívny rámec cezhraničnej spolupráce pre vyššie územné celky (VÚC) na Slovensku primárne vymedzujú medzinárodné európske štandardy, ktoré sa vyvíjali paralelne s procesmi integrácie Európy, rovnako tak jednotlivé zákony štátu, ktoré boli prijaté Národnou radou Slovenskej republiky. Cieľom predloženého príspevku je poukázať na existenciu niektorých nedostatkov v legislatívnej úprave a inštitucionálnej štruktúre cezhraničnej spolupráce na Slovensku z regionálnej úrovne pohľadu (t. j. samosprávnych krajov, resp. VÚC). Navyše, príspevok predkladá aj potenciálne riešenia načrtnutých nedostatkov v praxi.

1 Regionálna úroveň cezhraničnej spolupráce z pohľadu jej legislatívnej a inštitucionálnej úpravy

Po vstupe do Rady Európy (30. 6. 1993) sa Slovenská republika zaviazala pristúpiť k všetkým európskym rámcovým dohovorom vrátane tzv. *Európskeho rámcového dohovoru (ERD) o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi*.²⁴⁵ Tzv. „Madridská konvencia“ reprezentuje jeden z hlavných dokumentov pre podporu a rozvoj cezhraničnej spolupráce ako prioritnej témy v procesoch zblížovania štátov a regiónov. Hlavným cieľom dohovoru je podporiť a uľahčiť uzatváranie dohôd o cezhraničnej spolupráci v rámci právomocí miestnych a regionálnych orgánov. Tento dohovor bol však do slovenského právneho systému implementovaný až v máji 2000.²⁴⁶ Podporu cezhraničnej spolupráce samosprávnych krajov presadzuje aj *Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi* (1995), ktorý v Slovenskej republike nadobudol platnosť rovnako oneskorene, v máji 2000 (Additional Protocol, 1995). V tomto dokumente Rada Európy zdôraznila význam, ktorý pripisuje právam pohraničných regiónov rozvíjať susedské vzťahy.²⁴⁷ K rozvoju cezhraničnej spolupráce napomáha aj *Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi* (1998) (Protocol No. 2, 1995; Protokol č. 2, 1998). Protokol reflektuje nové formy spolupráce, ktoré sa začali vytvárať medzi nesusediacimi územnými celkami alebo orgánmi iných štátov (tzv. *interteritoriálna spolupráca*). Do slovenského právneho systému bol implementovaný až v roku 2001 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky: PROTOKOL č. 2, 2001). Právny rámec a základné podmienky cezhraničnej spolupráce usmerňuje aj *Európska charta miestnej samosprávy* z roku 1985 (European Charter, 1985). Vo všeobecnosti reprezentuje prvý právny dokument, ktorý definuje a chráni zásady miestnej samosprávy v duchu princípu subsidiarity, pričom je jedným z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj sú hlavnými úlohami Rady Európy.²⁴⁸ Na Slovensku vstúpila do platnosti v júni 2000 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. *Európska charta miestnej samosprávy*, 1985).

Regionálnu ako aj lokálnu úroveň cezhraničnej spolupráce na Slovensku vymedzujú predovšetkým hlavné zákony štátu. Primárne ide o Ústavu Slovenskej republiky (Zákon č. 460/1992 Zb.), ktorá novelizáciou ústavným zákonom č. 90/2001 zrovnoprávnila postavenie VÚC s obcou (čl. 64 Ústavy) a touto úpravou zabezpečila VÚC a jeho orgánom adekvátne ústavné práva. Pôvodný text ústavy pritom neobsahuje žiadny článok, ktorý by bol explicitne

²⁴⁵ Bližšie pozri: European Outline Convention, 1980; Chart of signatures, 2020; Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, 2001; Európsky rámcový dohovor, 1980.

²⁴⁶ Dôvodom oneskorenej implementácie bol nesúhlasný postoj slovenskej vlády v 90. rokoch na čele s V. Mečiarom so zapájaním sa reprezentantov slovenských miest a obcí, a tiež predstaviteľov štátnej správy na okresnej úrovni, do vzájomnej spolupráce s partnermi iných krajín. Ako príklad slúži najmä projekt Karpatského euroregiónu, ktorý bol v čase svojho vzniku účelovo spolitizovaný. Vtedajšie koaličné strany (HZDS, SNS, ZRS) vo vláde vnímali projekt ako politický nástroj Maďarska k rozširovaniu iredentistických snáh maďarskej menšiny na Slovensku (Mišenko, 2013; Buček, 2003; Alner, 1999; Faltán, 1997). Napokon, v roku 1995 bolo zakázané zástupcom slovenských obcí a miest na východnom Slovensku, aby sa stali riadnymi členmi Euroregiónu Karpaty a plnohodnotne na tomto projekte participovali. Paradoxné bolo, že V. Mečiar v roku 1993 s realizáciou tohto projektu v tichosti súhlasil (bližšie pozri: Vechter, 2005; Mečiar, 1995)

²⁴⁷ Bližšie pozri: Doplnkový protokol, 1995.

²⁴⁸ Bližšie pozri: Európska charta, 1985.

zameraný na zahraničné aktivity a medzinárodnú spoluprácu územných samospráv na úrovni obce alebo kraja.²⁴⁹ Ďalším bodom je otázka vzájomného súladu vnútroštátneho práva a uvedených medzinárodných dohovorov. Od prijatia ústavného textu až do mája 2000 nebola na území Slovenskej republiky v platnosti legislatíva schválená Národnou radou Slovenskej republiky alebo vyplývajúca z medzinárodných dohovorov, ktorá by v legislatívnej rovine upravovala aktivity slovenských regiónov a samospráv v oblasti cezhraničnej spolupráce, teda takých aktivít, ktoré môžeme zaradiť do okruhu paradiplomacie.²⁵⁰ Od roku 2001 sú regionálne a lokálne samosprávy Slovenskej republiky považované za plnohodnotných partnerov ústredných orgánov štátnej správy s kompetenciou samostatne nadväzovať kontakty a spolupracovať s partnermi zo zahraničia. Od roku 1993 brzdil rozvoj cezhraničnej spolupráce na Slovensku aj fakt, že kompetencie jednotlivých ministerstiev v tejto problematike neboli jasne vymedzené. O cezhraničnú spoluprácu sa delili viaceré ústredné orgány štátnej správy, napríklad Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky.²⁵¹

Fundamentálnym zákonom, ktorý precizoval kompetencie (právomoci) samosprávnych krajov (VÚC) Slovenskej republiky v oblasti medzinárodnej spolupráce je zákon o samospráve vyšších územných celkov č. 302/2001.²⁵² Vo vzťahu k cezhraničnej spolupráci sú dôležité

²⁴⁹ Hoci článok 66 Ústavy stanovuje právo obcí a VÚC združovať sa s inými obcami a VÚC na zabezpečenie vecí spoločného záujmu, bližšie nešpecifikuje, čo termín „združovanie“ znamená a či môže ísť aj o združovanie prostriedkov so zahraničnými obcami alebo VÚC.

²⁵⁰ K zosúladieniu vnútorného právneho poriadku Slovenskej republiky s jednotlivými rámcovými dohovormi Rady Európy ako aj k vymedzeniu kompetencií orgánov územných samospráv vstupovať do vzájomných vzťahov a kontaktov so zahraničnými partnermi s cieľom rozvíjať medzinárodnú (cezhraničnú) spoluprácu došlo až po politickej zmene v parlamentných voľbách v roku 1998, presnejšie v období 2000 – 2001. K doplneniu vnútorného legislatívneho rámca pre rozvoj cezhraničnej spolupráce samosprávnych krajov na Slovensku prispela aj realizácia reformy verejnej správy v období 1998 – 2002. Jedným z jej výsledkov bolo (okrem fiškálnej decentralizácie) zriadenie orgánov samosprávy na regionálnej úrovni, na ktoré bola prenesená časť správnych kompetencií centrálnej štátnej správy (Nižňanský, 2002).

²⁵¹ Ako upozornil V. Slavík (2004, s. 91), „do roku 1997 fakticky neexistovali právne dokumenty, ktoré by umožňovali oficiálne začatie cezhraničnej spolupráce“.

²⁵² V § 5, ods. 1 zákon uvádza, že „samosprávny kraj môže v rozsahu svojej pôsobnosti spolupracovať s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Má právo stať sa členom medzinárodného združenia územných celkov alebo územných orgánov“ (Zákon o samospráve, 2001).

ustanovenia: § 4 a § 5²⁵³; § 7²⁵⁴; § 11, ods. 2, písm. i²⁵⁵; § 16, ods. 3.²⁵⁶ Paradoxným je najmä § 5, ods. 6 a 7. Podľa týchto ustanovení má VÚC povinnosť zasielať rovnopisy uzatvorených dohôd o spolupráci so zahraničným partnerom alebo doklad o členstve v medzinárodnom združení obvodnému štátnemu úradu v sídle kraja, ktorý vedie evidenciu uzatvorených dohôd o spolupráci a o členstve samosprávneho kraja v medzinárodných združeníach.²⁵⁷

V roku 2008 boli v NR SR schválené ďalšie dva dôležité zákony, ktoré rozšírili a presnejšie zadefinovali kompetencie samosprávnych krajov, najmä pokiaľ ide o oblasti európskych politík a cezhraničnej spolupráce – zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva²⁵⁸ a zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore

²⁵³ Medzinárodná spolupráca sa môže realizovať iba na základe písomnej dohody o spolupráci, ktorá musí obsahovať názvy a sídla účastníkov dohody, predmet dohody (spolupráce) a určenie času, na ktorý sa uzatvára. Ak je nevyhnutné zriadiť dohodou o spolupráci osobitný orgán, musí byť uvedený v dohode, rovnako aj spôsob jeho zriadenia. Tento orgán môže mať len súkromnoprávnu povahu. Dohoda o spolupráci musí byť uzatvorená písomne a musí byť vopred schválená nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov krajského zastupiteľstva.

²⁵⁴ Zákon stanovuje štátnym orgánom povinnosť podporovať spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami, alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Štátne orgány majú dbať na to, aby samosprávny kraj bol informovaný o možnostiach tejto spolupráce. Okrem týchto možností zákon definuje aj určité obmedzenia medzinárodnej spolupráce krajov. V rovnakom ustanovení zákona, v odseku 10 je stanovená dozorná a kontrolná úloha orgánov štátnej správy nad činnosťou orgánov samosprávneho kraja, pričom do tohto okruhu dozoru a kontroly spadá aj oblasť medzinárodnej spolupráce. Táto skutočnosť vyplýva z dikcie § 5 ods. 5, podľa ktorého dohoda samosprávneho kraja o spolupráci so zahraničným partnerom alebo členstvo samosprávneho kraja v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, so zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a nesmie byť ani v rozpore s verejným záujmom.

²⁵⁵ Okrem dohôd o medzinárodnej spolupráci, zastupiteľstvo kraja schvaľuje nadpolovičnou väčšinou i združovanie prostriedkov a činností kraja so zahraničnými partnermi, ako aj členstvo kraja v domácich i medzinárodných združeníach.

²⁵⁶ Vo vzťahoch s vonkajšími partnermi ako aj s partnermi so sídlom na území Slovenskej republiky a v zahraničí, samosprávny kraj zastupuje predseda samosprávneho kraja. Zákon však túto kompetenciu uvádza iba slovami: „Predseda zastupuje samosprávny kraj navonok.“ Predseda zároveň môže poveriť niektorý z organizačných útvarov úradu samosprávneho kraja, aby tento zastupoval kraj vo vzťahoch s inými (zahraničnými) partnermi. V takom prípade musí byť daný orgán určený v organizačnom poriadku úradu samosprávneho kraja.

²⁵⁷ Obvodný štátny úrad má právomoc podať návrh na súd so žiadosťou o určenie povinnosti samosprávneho kraja vypovedať dohodu o spolupráci alebo členstvo v medzinárodnom združení z dôvodu nesplnenia podmienok stanovených zákonom. Pred podaním návrhu na súd si obvodný štátny úrad vyžiada stanovisko príslušného miestneho orgánu štátnej správy. Okrem týchto, v zákone presne špecifikovaných právomocí štátnych orgánov iniciovať konanie pred súdom o vypovedaní medzinárodnej dohody, možno samosprávneho kraja vo veciach územnej samosprávy (vrátane oblasti medzinárodnej spolupráce) ukladať povinnosti a obmedzenia len na základe zákona a na základe medzinárodnej zmluvy (§ 1, ods. 7). Pre úplnosť možno pripomenúť, že od roku 2013 prešli kompetencie obvodných štátnych úradov pri kontrole paradiploematických aktivít samosprávnych krajov, tak ich definuje citovaný zákon, na okresné úrady v sídle jednotlivých samosprávnych krajov.

²⁵⁸ Zákon č. 528/2008 Z. z. definuje ministerstvá, samosprávne kraje a ostatné ústredné orgány štátnej správy ako „sprostredkovateľské orgány“ pri správe operačných programov pomoci a podpory, ktorá je poskytovaná z fondov EÚ (§ 8). Samosprávne kraje získali právomoc spravovať operačné programy čerpania zdrojov z fondov EÚ v prípade, že ich tým poverí vláda a „riadiaci orgán“ operačného programu, ktorým je ústredný orgán štátnej správy poverený vládou (§ 7). Hoci v súlade s týmto zákonom má „sprostredkovateľský orgán“ podriadený status voči „riadiacemu orgánu“ operačného programu, t. j. orgánu ústrednej štátnej správy, dôležitosť zákona č. 528/2008 Z. z. spočíva v tom, že umožňuje samosprávnym krajom prístup k správe fondov EÚ určeným pre Slovensko, ktoré sú významným zdrojom investícií pre regionálny rozvoj krajov. Nielen prostredníctvom tohto zákona môžu samosprávne kraje na Slovensku participovať na administrácii operačných programov, ktoré sú financované zo štrukturálnych fondov EÚ a programov INTERREG, zameraných na podporu cezhraničnej spolupráce. Prijatie tohto zákona zároveň umožnilo slovenským samosprávnym krajom vstúpiť do priestoru európskej politiky. Aj naďalej je potrebné, aby samosprávne kraje intenzívne spolupracovali s vládou Slovenskej republiky a Európskou komisiou pri príprave Partnerskej dohody pre využívanie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), ktoré sú významným zdrojom investícií do regionálneho rozvoja.

regionálneho rozvoja.²⁵⁹ Prijatie oboch zákonov bolo determinované jednak skúsenosťami s členstvom Slovenskej republiky v EÚ, rovnako tak potrebou po tlaku Európskej komisie, aby sa samosprávne kraje aktívne zapájali do riadenia a čerpania európskych štrukturálnych fondov v oblasti regionálneho rozvoja. Posledným dôležitým zákonom, ktorý v legislatívnom rámci upravuje otázku medzinárodnej spolupráce samosprávnych krajov na Slovensku, je zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestového ruchu.²⁶⁰

Prijatie všetkých troch uvedených zákonov v konečnom dôsledku prispelo k vymedzeniu kompetenčného rámca VÚC na Slovensku v oblasti medzinárodnej spolupráce. Tieto zákony doplnili legislatívne medzery v kompetenciách VÚC, ktoré im vyplývali z hlavného zákona o samospráve vyšších územných celkov (č. 302/2001 Z. z.). Okrem toho, uvedené tri zákony načrtli aj hlavné okruhy aktivít VÚC v oblasti paradiplomacie, v ktorých VÚC vystupujú ako partneri ústredných orgánov štátnej správy a majú právo žiadať o podporu zo strany štátu pri realizácii jednotlivých aktivít v medzinárodnej oblasti.²⁶¹

Detailnejší pohľad do súčasnej legislatívnej úpravy na Slovensku ukazuje, že zákony neupravujú napríklad otázku kompetencií VÚC v oblasti ekonomickej paradiplomacie, hoci doterajšia legislatíva priamo nezakazuje VÚC, aby získavali zahraničné investície zo súkromných zahraničných zdrojov a podporovali zahraničný obchod súkromných spoločností so sídlom na ich území. Avšak zákonná úprava na Slovensku žiadne súkromné spoločnosti, finančné inštitúcie či mimovládne organizácie so sídlom v zahraničí ako potenciálnych partnerov slovenských samosprávnych krajov v medzinárodnej spolupráci nikde neuvádza,

²⁵⁹ Tento zákon má dosah na legislatívne vymedzenie paradiplomatických aktivít samosprávnych krajov na Slovensku. Za účelom zjednotenia systému plánovania regionálneho rozvoja v SR, zákon udeľuje samosprávnym krajom povinnosť zaviesť strategické plánovanie pre potreby ich regionálneho rozvoja a stanovuje pravidlá pre poskytovanie finančnej podpory zo strany štátu (§ 7), ako aj pre zapojenie samosprávnych krajov do cezhraničnej spolupráce a podporu činnosti agentúr regionálneho rozvoja zriadených na úrovni krajov. Okrem toho, zákon definuje cezhraničnú spoluprácu krajov a obcí, t. j. ich medzinárodnú spoluprácu ako nástroj na získavanie dodatočných zdrojov pre regionálny rozvoj, spolu s vymedzením kompetencií samosprávnych krajov v oblasti cezhraničnej spolupráce. Tento zákon fakticky umožnil, aby samosprávne kraje na Slovensku získali právomoc vytvárať „slovenské časti euroregiónov“ (§13, ods. 1, písm. b) a vyvíjať jednotlivé aktivity s regiónmi susedných štátov, ktoré sú zamerané na oblasť cezhraničnej spolupráce. Tieto aktivity bližšie popisuje § 13 predmetného zákona.

²⁶⁰ V rámci vymedzenia pôsobnosti VÚC v okruhu rozvoja cestovného ruchu zákon vymedzuje, že samosprávny kraj môže založiť krajskú organizáciu, s ktorou spolupracuje pri tvorbe koncepcie rozvoja cestovného ruchu a podieľa sa na jej spolufinancovaní. Zároveň, zákon stanovuje kompetenciu VÚC podporovať rozvoj cezhraničnej, medziregionálnej a nadnárodnej spolupráce v cestovnom ruchu ako aj kompetenciu podieľať sa na vytváraní mechanizmu fungovania jednotnej prezentácie Slovenskej republiky v zahraničí (§ 5). Zákon taktiež v § 8 a § 9 upravuje vznik krajských organizácií cestovného ruchu, ktoré môžu byť založené iba za účasti samosprávnych krajov a oblastných organizácií cestovného ruchu, ktoré môžu vytvoriť subjekty na území samosprávneho kraja. Podmienky financovania aktivít krajských i oblastných organizácií na podporu cestovného ruchu zo strany štátu zákon upravuje v ustanoveniach § 28 a § 29.

²⁶¹ Dôležitosť týchto zákonov možno vnímať nielen s ohľadom na legislatívne ukotvenie možnosti VÚC čerpať zdroje zo štrukturálnych fondov EÚ, ale predovšetkým, s ohľadom na definovanie cezhraničnej spolupráce ako súčasť regionálneho rozvoja a rozvoja cestovného ruchu. Všetky tri zákony pritom predstavujú pohľad „zhora“, t. j. z perspektívy vlády SR, lebo definujú miesto a pôsobnosť samosprávnych krajov v národných stratégiách pri čerpaní eurofondov, politike regionálneho rozvoja a podpore cestovného ruchu. V slovenskej legislatíve pritom neexistuje špecifický, osobitný zákon, ktorý by adresne definoval kompetencie VÚC práve v oblasti medzinárodnej spolupráce. Neexistuje ani zákon, ktorý by bližšie špecifikoval práva VÚC k výkonu paradiplomatických aktivít, ktoré VÚC získali iba na základe zákona č. 302/2001 Z. z. Absentuje preto zákon, ktorý by svojou formuláciou zohľadňoval perspektívu a záujmy samotných VÚC v tejto oblasti.

resp. nepozná.²⁶² Určité medzery je možné vnímať aj s ohľadom na stupeň decentralizácie VÚC. Ak súčasná legislatíva na Slovensku upravuje kompetencie VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce, potom táto úprava nie je vhodná a vonkoncom nevystihuje všetky aktivity, ktoré by sme mohli zaradiť do oblasti paradiplomacie.²⁶³

Zaujímavosťou je aj otázka tzv. *brandingu* Slovenska. Legislatívna úprava stanovuje podmienky, za ktorých môže štát poskytnúť podporu VÚC pokiaľ ide o oblasť medzinárodnej spolupráce, pričom ide iba o dve oblasti – cezhraničnú spoluprácu a cestovný ruch. Aké sú však kompetencie VÚC pokiaľ ide o oblasti medzinárodnej spolupráce, ktoré sa týkajú napríklad paradiplomacie alebo ekonomickej diplomacie? Okrem okruhu cezhraničnej spolupráce a cestovného ruchu, vrátane povinnosti VÚC podieľať sa na budovaní dobrého mena Slovenska v zahraničí (zákon č. 91/2010 Z. z.), slovenská legislatíva neuvádza kompetencie VÚC a ani nereguluje vzťah, resp. spoluprácu VÚC s ústrednými orgánmi štátnej moci v takých oblastiach, ktoré sú z hľadiska ich medzinárodnej spolupráce významné.²⁶⁴ Okrem *brandingu* ide aj o oblasť ekonomickej diplomacie, keďže v samotnej Komisii pre výber projektov na podporu ekonomickej diplomacie na Ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (MZVaEZ SR) neexistuje permanentné zastúpenie z VÚC. Ako ďalší príklad môže poslúžiť skúsenosť z okolitých krajín Vyšehradskej štvorky vo vzťahu k uzatváraniu dohôd medzi samosprávnymi krajmi a zahraničnými partnermi. Príkladom je Poľská republika, kde vojvodstvá konzultujú uzatváranie písomných dohôd o cezhraničnej spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí Poľskej republiky.

Z uvedených príkladov vyplýva, že súčasná legislatívna úprava na Slovensku, ktorá sa zaoberá vymedzením kompetenčného rámca VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce, je nedostatočná a nepokrýva všetky oblasti, ktoré VÚC vo svojich paradiplomatických aktivitách vyvíjajú. Legislatívna úprava nejasne vymedzuje spoluprácu VÚC s ústrednými orgánmi štátnej správy v tých oblastiach, ktoré sa týkajú ich paradiplomatických aktivít. Nedostatky možno vnímať aj s ohľadom na potreby ako aj možnosti VÚC, nakoľko okruh potenciálnych partnerov zo zahraničia je taxatívne obmedzený a aj neefektívny, t. j. spolupráca je možná iba na základe písomnej zmluvy. Bolo by vhodné, ak by súčasná legislatíva nebola kreovaná iba

²⁶² Legislatíva dovoľuje iba to, aby slovenské VÚC spolupracovali s regionálnymi celkami alebo s úradmi iných štátov, ktoré vykonávajú regionálne správne funkcie (zákon č. 302/2001 Z. z.). Na druhej strane, ak sa pozrieme na dikciu zákona č. 539/2008 Z. z. a zákona č. 91/2010 Z. z., tieto dovoľujú VÚC na Slovensku, aby spolupracovali s inými zahraničnými subjektmi avšak iba v oblasti cezhraničnej spolupráce a rozvoja cestovného ruchu. Nejednoznačná je aj dikcia zákona o samospráve VÚC (č. 302/2001 Z. z.) v súvislosti s tým, že medzinárodná spolupráca samosprávnych krajov môže prebiehať len na základe písomnej zmluvy so zahraničnými partnermi a rovnopis tejto zmluvy musí byť odovzdaný do evidencie obvodného štátneho úradu (od roku 2013 okresného úradu) v sídle kraja. V tomto smere je potrebné poznamenať, že zákon aktivity VÚC v oblasti paradiplomacie a vzájomnej medzinárodnej spolupráce so zahraničnými partnermi „zredukoval“ iba na spoluprácu, ktorá musí byť písomne (t. j. zmluvne) ukotvená a musí sa dotýkať iba oblasti cezhraničnej spolupráce či cestovného ruchu.

²⁶³ Paradoxom je, že zákon priznáva VÚC status partnera vlády Slovenskej republiky v otázke plánovania, správy a čerpania eurofondov. VÚC však nemajú status rovnocenného partnera, t. j. riadiaceho orgánu, ale iba sprostredkovateľského orgánu pri správe operačných programov, ktoré sú financované z fondov EÚ. O miere zapojenia VÚC do prípravy národného plánu pre čerpanie prostriedkov z EŠIF ako aj o miere podieľania sa VÚC na ich správe rozhoduje vláda SR a žiadny zákon toto právo VÚC nepriznáva.

²⁶⁴ Fakticky žiadny zákon neuvádza ustanovenia pre spoluprácu medzi VÚC a Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, ktoré je ako ústredný orgán štátnej správy kompetenčne zodpovedné za zahraničnú politiku, diplomaciu a rozvoj medzinárodnej spolupráce Slovenskej republiky. Otázka *brandingu* samosprávnych krajov na Slovensku je tak „na pleciach“ samotných VÚC bez akejkoľvek koordinácie s ústredným orgánom štátnej správy.

smerom zhora nadol, ale naopak – aby sa v legislatívnom rámci, ktorý upravuje kompetencie VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce, zohľadnili potreby ako aj doterajšie praktické skúsenosti VÚC v tejto oblasti. Zároveň, legislatívna úprava by mala zohľadniť požiadavky a potreby, ktoré sú z perspektívy VÚC v oblasti paradiplomacie dôležité, a presnejšie vymedziť práva a povinnosti medzi VÚC a ústrednými orgánmi štátnej správy, napríklad v okruhu podpory aktivít VÚC v medzinárodnej oblasti zo strany ústredných orgánov štátnej správy.

Okrem legislatívneho rámca je vo vzťahu k cezhraničnej spolupráci potrebné poukázať aj na určité nedostatky v inštitucionálnej štruktúre. Slovenská legislatívna úprava v oblasti čerpania prostriedkov z EŠIF, cezhraničnej spolupráce a cestovného ruchu poukazuje na vzájomnú spoluprácu medzi VÚC, vládou SR a Európskou komisiou. Komunikácia a spolupráca medzi týmito tromi partnermi je dôležitá práve preto, aby VÚC dokázali presadiť svoje záujmy pri nastavení operačných programov pre čerpanie prostriedkov z EŠIF²⁶⁵.

V oblasti cezhraničnej spolupráce je pre VÚC na Slovensku strategickým partnerom najmä Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Pod tento rezort spadajú jednotlivé medzivládne (bilaterálne) komisie pre cezhraničnú spoluprácu (BKCS), ktoré Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vytvorilo so všetkými susednými štátmi Slovenska okrem Rakúskej republiky.²⁶⁶ Ďalším dôležitým partnerom spolupráce s VÚC by malo byť aj

²⁶⁵ Hoci VÚC vstupujú do vzájomného vzťahu s vládou SR počas prípravy Partnerskej dohody, stabilný a systematický komunikačný kanál smerom k Európskej komisii zo strany VÚC skôr absentuje, resp. je veľmi zriedkavý a nie je pravidelnou súčasťou paradiplomatických aktivít slovenských VÚC. Samotné prijatie zákona č. 539/2008 Z. z. vychádzalo z požiadavky, ktorú predostrela už Európska komisia v čase prípravy partnerských dohôd k čerpaniu prostriedkov EŠIF vo finančnej perspektíve 2007 – 2013 s novými členskými krajinami EÚ od roku 2004 vrátane Slovenska. Bolo jasne deklarované, že „jedným zo základných pilierov regionálnej politiky EÚ je partnerstvo“ (Hodnotenie partnerstva, 2018, s. 13), pričom princíp partnerstva v zmysle čl. 5 všeobecného nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. 12. 2013 a v súlade s prístupom viacúrovňového riadenia je založený na potrebe úzkej spolupráce subjektov, medzi ktoré sú zaradené aj samosprávne kraje. Vlády by mali do príprav partnerských dohôd okrem iných domácich subjektov partnerstva zapájať aj predstaviteľov regionálnych a lokálnych samospráv, pretože „aktuálne zapojenie subjektov je dobrým predpokladom pre napĺňanie princípu partnerstva a je v súlade so zamýšľaným účelom“ (Hodnotenie partnerstva, 2018, s. 4). Prijatý zákon č. 539/2008 napokon definoval VÚC ako „sprostredkovateľské orgány“ pri správe operačných programov k čerpaniu prostriedkov z EŠIF. V súčasnosti sú zástupcovia VÚC prizývaní do pracovných skupín, ktoré sa zaoberajú prípravou a vykonávaním Partnerskej dohody. Ich prácu v rokoch 2014 – 2018 zastrešoval Úrad vlády Slovenskej republiky, od roku 2019 táto agenda prešla do kompetencie Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu (ÚPVII), ktorý koordinoval aj politiku regionálneho rozvoja. Pre prípravu Partnerskej dohody na programové obdobie 2020 – 2027 zriadila v marci 2019 vláda Slovenskej republiky na základe odporúčania ÚPVII tzv. Radu vlády Slovenskej republiky pre politiku súdržnosti 2021 – 2017 (Vláda zriadila, 2019), v ktorej majú svoje zastúpenie všetky slovenské samosprávne kraje (Štatút Rady vlády, 2019). Po parlamentných voľbách vo februári 2020 došlo k vytvoreniu koalície vlády, ktorá presadila zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI), pod ktoré prešla agenda predošlého ÚPVII, koordinácia čerpania prostriedkov z EŠIF ako aj politika regionálneho rozvoja (Nové ministerstvo investícií, 2020).

²⁶⁶ Tieto komisie sú dôležité z hľadiska koordinácie postupu pri rozvoji cezhraničnej infraštruktúry a spolupráce na regionálnej a lokálnej úrovni. Na zasadnutia komisií sú prizývaní zástupcovia všetkých samosprávnych krajov. Jednotlivé komisie boli vytvorené na základe medzinárodných zmlúv a dohôd, čím vytvárajú právny rámec na uskutočňovanie cezhraničnej spolupráce medzi jednotlivými štátmi. Svoju činnosť vykonávajú v súlade s medzinárodnými dohodami, štatútmi a vnútornou legislatívou zúčastnených strán. Samotné zloženie komisií je v kompetencii zúčastnených strán v súlade s ich vnútorným právnym poriadkom a formuje sa na základe paritného zastúpenia. BKCS by mali plniť svoje úlohy s ohľadom na určovanie všeobecného smeru a vytvárania základných predpokladov rozvoja cezhraničnej spolupráce, predkladať kompetentným orgánom štátov návrhy v tejto oblasti, vypracúvať spoločné pracovné programy zamerané na rozvoj spolupráce medzi kompetentnými orgánmi SR a konkrétnej krajiny, zabezpečovať ich súlad s medzivládnyimi dohodami a koordinovať cezhraničnú spoluprácu. Ich úlohou je taktiež plánovať a spoločne programovať využitie prostriedkov z programu INTERREG, ktoré v rámci EÚ prináležia každej vnútornej hranici členských krajín EÚ. V prípade hranice s Ukrajinou existuje

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Spomenutý zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu určuje samosprávnym krajom, aby prispievali k budovaniu dobrého mena Slovenska v zahraničí – tzv. *branding*. Túto parciálnu úlohu v medzinárodnej oblasti by však VÚC nemali plniť samostatne, keďže ide o otázku jednotnej prezentácie Slovenska v zahraničí. Za plnenie tejto úlohy je plne zodpovedné príslušné MZVaEZ SR. Hoci legislatíva úlohu *brandingu* zverila aj do kompetencie samosprávnych krajov, tieto nemajú v Pracovnej skupine pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí svojich zástupcov. Táto pracovná skupina vznikla z iniciatívy Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v marci 2013 a reprezentuje odbornú platformu, ktorej cieľom je vytvárať podmienky pre realizáciu aktivít, ktoré smerujú k jednotnej prezentácii Slovenska v zahraničí (Pracovná skupina, 2019; Štatút Pracovnej skupiny, 2019). Ideálne by bolo, ak by do tejto Pracovnej skupiny boli zahrnutí aj zástupcovia všetkých VÚC, keďže aj tieto subjekty sa podieľajú na realizácii paradiploematických aktivít. Rovnako tak by mal *Odbor verejnej diplomacie* MZVaEZ SR spolupracovať s inými (neštátnymi) slovenskými subjektmi ako aj s VÚC, ktoré sa podieľajú na zahraničných aktivitách. Súčasný stav však poukazuje na absenciu takejto spolupráce.²⁶⁷ Hoci rezort diplomacie vo svojich správach neraz poukazuje napríklad na spoluprácu s mimovládnyimi organizáciami, prípadne spomína podporu podnikateľských subjektov v zahraničí atď., samosprávne kraje sa ako potenciálny partner nikde neuvádzajú. Práve preto by mala byť spolupráca tohto ministerstva s VÚC postavená na systematickej a pravidelnej báze. Sporadická spolupráca s VÚC je skôr výnimkou, než zaužívaným pravidlom. Bolo by vhodné, aby VÚC mali zo strany tohto ministerstva odbornú a infraštruktúrnú pomoc pri realizácii svojich aktivít v zahraničí. Pod túto pomoc možno zahrnúť aj podporu záujmov VÚC v zahraničí zo strany zastupiteľských úradov Slovenskej republiky.

Okrem uvedených rezortov možno spomenúť ešte Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (MDV SR), pod ktorého agendu spadá aj koordinácia národnej politiky v oblasti podpory cestovného ruchu a poskytovanie finančnej podpory krajským organizáciám cestovného ruchu, ktoré sú zriadené podľa zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu za účasti úradov VÚC. Do tejto podpory sú zahrnuté aj oblastné organizácie cestovného ruchu, ktoré môžu vytvárať subjekty so sídlom na území VÚC. V tejto súvislosti možno poukázať na paradox, že podpora cestovného ruchu je aj naďalej v kompetencii tohto ministerstva, pričom od roku 2019 bola otázka koordinácie regionálnej politiky pridelená spomínanému ÚPVII, a od roku 2020 na novozriadené MIRRI.

Záver

Na základe stručnej analýzy legislatívneho a inštitucionálneho rámca, ktorý významne determinuje rozsah cezhraničnej spolupráce samosprávnych krajov na Slovensku, možno

osobitný multilaterálny program HU-SK-RO-UA. Tento program bol vo finančnej perspektíve 2014 – 2020 financovaný z rozpočtu Európskej politiky susedstva s cieľom podporovať cezhraničnú spoluprácu na hraniciach Ukrajiny so Slovenskom, Maďarskom a Rumunskom. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ako orgán ústrednej štátnej správy, ktorému sú jednotlivé BKCS podriadené, je významným partnerom pre vyššie územné celky v otázke presadzovania ich záujmov v oblasti cezhraničnej spolupráce s regiónmi susedných krajín ako aj v čerpaní prostriedkov z programov EÚ na podporu cezhraničnej spolupráce.

²⁶⁷ Bližšie pozri: Verejná diplomacia, 2020; Správa o činnosti, 2019; Hodnotenie priorít, 2020.

vysloviť nasledovné závery. Legislatívny rámec, prostredníctvom ktorého môžu VÚC vstupovať do medzinárodných vzťahov s inými subjektmi zo zahraničia, upravuje túto kompetenciu samosprávnych krajov pomerne striktné, s prísnou kontrolou ich paradipломatických aktivít zo strany orgánov ústrednej štátnej správy. Od roku 2013 majú okresné úrady v sídle kraja právomoc kontrolovať medzinárodnú spoluprácu kraja so zahraničnými partnermi cez evidenciu zmlúv a dokumentov o členstve kraja v medzinárodných združeniach, a zároveň právo začať súdne konanie s návrhom, aby samosprávny kraj vypovedal zmluvu so zahraničným partnerom v prípade, že je táto zmluva v rozpore s legislatívou alebo verejným záujmom Slovenskej republiky.

Podľa dikcie zákona č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch (§ 7) sú štátne orgány povinné podporovať spoluprácu samosprávneho kraja s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi regionálne funkcie. Ide však o všeobecne stanovenú povinnosť. Jej výkon zo strany štátnych orgánov je viac-menej dobrovoľný. Iba v prípade cezhraničnej spolupráce a rozvoja cestovného ruchu je táto všeobecne určená povinnosť legislatívne spresnená v ďalších zákonoch, ktoré určujú konkrétne mechanizmy pre spoluprácu VÚC s príslušnými ministerstvami ako aj presné pravidlá poskytovania finančnej podpory štátnych orgánov pre výkon paradipломatických aktivít VÚC v oblasti cezhraničnej spolupráce a rozvoja cestovného ruchu.

Z obsahovej analýzy legislatívneho a inštitucionálneho rámca v otázke medzinárodnej spolupráce VÚC na Slovensku, ktorej rámcovým zákonom je zákon o samosprávnych krajoch č. 302/2001 Z. z., vyplýva, že v slovenskej legislatíve ešte stále existujú legislatívne „medzery“, ktoré sú relevantné vo vzťahu k paradipломatickým aktivitám VÚC. Okrem absencie ustanovení, ktoré by spresnili kompetencie a práva VÚC v oblasti ekonomickej paradipломacie ide aj o absenciu ustanovení, ktoré by vymedzili kompetenčný rámec VÚC vo vzťahu k ich zahraničným aktivitám zameraným na zahraničné investície a podporu zahraničného obchodu podnikateľských subjektov so sídlom na ich území. Súčasné zákony zároveň neupravujú otázku, či slovenské VÚC majú kompetenciu vstupovať do zmluvného vzťahu so zahraničnými súkromnými spoločnosťami a organizáciami, ako aj s európskymi inštitúciami, keďže ich explicitné vymenovanie v slovenskej legislatíve (ako potenciálnych partnerov pre rozvoj medzinárodnej spolupráce VÚC) absentuje. Aktuálna situácia je neprehľadná práve preto, že slovenská legislatíva takúto spoluprácu VÚC ani priamo neuvádza, ani priamo nevyklučuje, resp. nezakazuje. Ako jedno z možných riešení sa ukazuje prijatie osobitného zákona, ktorý by (vychádzajúc zo zákona č. 302/2001 Z. z.) presne vymedzil kompetencie VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce, t. j. spresnil výkon VÚC v oblasti aktivít paradipломacie.

Okrem aktuálnej legislatívy je dôležitým faktorom rozvoja cezhraničnej spolupráce aj inštitucionálny rámec, ktorý významne vplyva na aktivity VÚC v oblasti medzinárodnej spolupráce. Prijatá legislatíva preto vymedzuje hlavných partnerov pre VÚC v jednotlivých oblastiach ich paradipломatických aktivít, ktoré radíme k ústredným orgánom štátnej správy – MIRRI, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky. Ak odhliadneme od regionálneho rozvoja, rozvoja cestovného ruchu a čerpania EŠIF, naďalej nám ostáva jeden z kľúčových orgánov ústrednej štátnej správy, ktorým je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Toto ministerstvo zodpovedá za aktivity medzinárodnej spolupráce Slovenskej republiky a za výkon diplomacie, ktorej súčasťou je okrem jej ekonomickej dimenzie aj okruh verejnej diplomacie, pod ktorý sa

zaradzuje tzv. *branding* Slovenska. Spolupráca VÚC s MZVaEZ SR je však sporadická až minimálna, nemá doposiaľ legislatívne ukotvenie ani inštitucionálne kapacity. Otázka znie, prečo doposiaľ VÚC na Slovensku nie sú spomenuté v okruhu verejnej diplomacie ako relevantné subjekty medzinárodnej spolupráce, pritom mimovládny organizáciám alebo podnikateľským subjektom zákon takýto status priznáva (?). Rovnako tak možno kriticky nazerať aj na absenciu dostatočného počtu kapacít na úradoch jednotlivých VÚC vo vzťahu k medzinárodnej spolupráci, v neposlednom rade na absenciu zástupcov VÚC v komisii MZVaEZ SR vo vzťahu k *brandingu* Slovenska. K čiastočnému odstráneniu uvedených nedostatkov inštitucionálneho rámca napomáha vznik a existencia jednotlivých pracovných skupín, resp. medzivládnych komisií pre cezhraničnú spoluprácu (napr. slovensko-ukrajinskej, slovensko-poľskej atď.), v ktorej majú jednotlivé VÚC na Slovensku svoje permanentné zastúpenie.

Zoznam bibliografických odkazov

Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities No. 159 [online]. Council of Europe. Strasbourg, November 11, 1995 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159>>

ALNER, J. 1999. *Phare, Slovensko a vy*. Bratislava: Delegácia Európskej komisie v Slovenskej republike. 28 s. ISBN 80-968152-4-5.

BUČEK, J. 2003. Regionalization in the Slovak Republic – from Administrative to Political Regions. In MARCOU, G. (ed.). *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, p. 143-177. ISBN 963-9419-37-0.

Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi [online]. Council of Europe. Strasbourg, November 11, 1995 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ede68>>

European Charter of Local Self-Government, Treaty No. 122 [online]. Council of Europe. Strasbourg, October 15, 1985 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>>

European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities No. 106 [online]. Council of Europe. Madrid, May 21, 1980. [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>>

Európska charta miestnej samosprávy (oficiálny preklad) [online]. Council of Europe. Strasbourg, October 15, 1985 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ede62>>

Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi (oficiálny preklad) [online]. Council of Europe. Madrid, May 21, 1980 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ede50>>

FALŤAN, L. 1997. Prihraničné regióny a cezhraničná regionálna spolupráca. In DELMARTINO, F. – VERMESSEN, E. – MIHÁLIKOVÁ, S. – FALŤAN, L. (eds.). *Nové podoby verejnej správy: slovenská a flámska skúsenosť*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 208–217. ISBN 80-85544-17-2.

Hodnotenie partnerstva pri vykonávaní Partnerskej dohody SR. Záverečná správa. Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, KPMG Slovensko, jún 2018. 154 s.

Hodnotenie priorít zahraničnej a európskej politiky Slovenskej republiky v roku 2019 a ich zameranie na rok 2020 [online]. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, 2020 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/documents/10182/2686701/2020+Hodnotenie+prior%C3%ADt+zahranic%C4%8Dnej+a+eur%C3%B3pskej+politiky+Slovenskej+republiky+v+roku+2019+a+ich+zameranie+na+rok+2020>>

Chart of signatures and ratifications of Treaty No. 106. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. [online]. Council of Europe, November 9, 2020 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=ZKXBnpI1>

Mečiar: Euroregión Karpaty nepriniesol nič iné okrem veľa konzultácií a bubliny [online]. In *SME.sk*, 14. 2. 1995 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.sme.sk/c/2116067/meciar-euroregion-karpaty-nepriniesol-nic-ine-okrem-vela-konzultacii-a-bubliny.html>>

MIŠENKO, P. 2013. Ing. Peter Burian (11. 04. 1952 – 13. 01. 2012). In *Pogranicze polsko-słowackie rocznik euroregionu „tatry”* (Pohraničie polsko-slovenské ročenka euroregiónu „tatry”) 2010 – 2012 [online]. Nowy Targ: Zwią Euroregion „Tatry”, s. 101-104. ISSN 1731-0482. Dostupné na internete: https://www.euroregion-tatry.eu/pliki/rocznik_20102012_ost.121fc.pdf>

NIŽŇANSKÝ, V. 2002. Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. (eds). *Reforma verejnej správy na Slovensku (1998 – 2002): súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 9-28.

Nové ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie zohrá kľúčovú úlohu pri premene Slovenska [online]. In *Podpora najmenej rozvinutých okresov a regionálny rozvoj*, 8. 7. 2020 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.nro.vicepremier.gov.sk/aktuality/nove-ministerstvo-investicii-regionalneho-rozvoja-a-informatizacie-zohra-klučovu-uložu-pri-premene-slovenska/>>

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky. Európska charta miestnej samosprávy [online]. Zbierka zákonov č. 336/2000, čiastka 138 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=21082>>

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky: Doplnkový protokol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi [online]. Zbierka zákonov č. 79/2001, čiastka 33 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/79/>>

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky: Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi [online]. Zbierka zákonov č. 78/2001, čiastka 32 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://archiv.vlada.gov.sk/ludskeprava/data/files/4169.pdf>>

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky: Additional Protocol k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi týkajúci sa interteritoriálnej spolupráce [online]. Zbierka zákonov č. 116/2001, čiastka 47 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://archiv.vlada.gov.sk/ludskeprava/data/files/4171.pdf>>

Pracovná skupina pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí [online]. *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky*, 2019 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mzv.sk/documents/10182/2406352/001+%C4%8Clenovia+pracovnej+skupiny+pre+koordinovan%C3%BA+prezent%C3%A1ciu+Slovenska+v+zahran%C4%8D%C3%AD>>

Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation [online]. Council of Europe. Strasbourg, May 5, 1998 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169>>

Protokol č. 2 k Európskemu rámcovému dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi týkajúci sa interteritoriálnej spolupráce [online]. Council of Europe. Strasbourg, May 5, 1998 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ede6d>>

SLAVÍK, V. 2004. Cezhraničná spolupráca a euroregióny v SR – výskum ich doterajších aktivít. In FALŤAN, Ľ. *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch (Regióny, prihraničné regióny, euroregióny)*. Bratislava: Interlingua, s. 91-108. ISBN 80-85544-37-7.

Správa o činnosti Pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí za rok 2019 [online]. *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky*, 2019 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mzv.sk/documents/10182/2406352/2019+Spr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+Pracovnej+skupiny+pre+koordinovan%C3%BA+prezent%C3%A1ciu+Slovenska+v+zahran%C4%8D%C3%AD+za+rok+2019>>

Štatút Pracovnej skupiny pre koordinovanú prezentáciu Slovenska v zahraničí [online]. In *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky*, 2019 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mzv.sk/documents/10182/2771356/009+%C5%A0tat%C3%BAt+Pracovnej+skupiny+pre+koordinovan%C3%BA+prezent%C3%A1ciu+Slovenska+v+zahran%C4%8D%C3%AD>>

Štatút Rady vlády Slovenskej republiky pre politiku súdržnosti 2021 – 2027 [online]. *Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky* [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mirri.gov.sk/wp->

<content/uploads/2019/03/%C5%A0tat%C3%BAAt-Rady-vl%C3%A1dy-Slovenskej-republiky-pre-politiku-s%C3%BAdr%C5%BEnosti.pdf>>

Ústava Slovenskej republiky. Zbierka zákonov č. 460/1992 z 1. 9. 1992.

VECHTER, J. 2005. RETRO: Vláda (pod hrozbou stíhania starostov) zamedzila rozšírenie spolupráce v Euroregióne Karpaty [online]. In *HNonline*, 15. 02. 2005 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://finweb.hnonline.sk/ekonomika/115355-retro-vlada-pod-hrozbou-stihania-starostov-zamedzila-rozsirenie-spoluprace-v-euroregione-karpaty>>

Verejná diplomacia: Prezentácia Slovenska v zahraničí [online]. *Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky*, 2020 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/ministerstvo/verejna_diplomacia-prezentacia_slovenska_v_zahranici>

Vláda zriadila Radu vlády SR pre politiku súdržnosti [online]. In *Partnerská dohoda: Úrad vlády Slovenskej republiky*, 13. 03. 2019 [cit. 26.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/vlada-zriadila-radu-vlady-sr-pre-politiku-sudrznosti/>>
Zákon o samospráve vyšších územných celkov č. 302/2001(zákon o samosprávnych krajoch)

UPLATŇOVANIE INŠTITÚTU MIESTNYCH DANÍ V KRAJINÁCH V4²⁶⁸

APPLICATION OF LOCAL TAXES IN V4 COUNTRIES

Anna Vartašová*

ABSTRAKT

Príspevok prezentuje základnú komparáciu systémov miestnych daní v krajinách V4 s podrobnejším zameraním na analýzu rozpočtovej významnosti inštitútu miestnych daní v týchto štátoch, pričom autor dospieva k záveru o existencii tak podobných ako aj rozdielnych znakov z komparatívneho pohľadu. Autor konštatuje, že z hľadiska štruktúry miestnych daní sú tieto porovnávané systémy podobné, avšak rozpočtový význam jednotlivých miestnych daní sa v porovnávaných štátoch líši. Z hľadiska podielu výnosu miestnych daní na HDP i z hľadiska podielu na daňových príjmoch územnej samosprávy dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko a najhoršie Česko. Najvýznamnejšou miestnou daňou v Maďarsku je miestna daň z podnikania, kým vo všetkých ostatných štátoch V4 je ňou daň z nehnuteľností.

Kľúčové slová: miestne dane, miestne poplatky, V4, Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko

Úvod

Miestne dane predstavujú inštitút uplatňovaný v mnohých štátoch a dôležitosť ich existencie ako lokálneho zdroja príjmov jednotiek územnej samosprávy v európskom priestore zvýraznilo vytvorenie Európskej charty územnej samosprávy v roku 1985, ktorej signatármi sú všetky štáty V4 (Románová, Radvan, Schweigl, 2019; Kubincová, 2018; Radvan, 2017; Hoffman, 2018; Kulesza, Sześciło, 2012). V rôznych štátoch však miestne dane plnia z hľadiska zdroja príjmov miestnych rozpočtov rôzne významnú úlohu (Bujňáková, 2017, Štrkolec, 2008). Kým daň z nehnuteľností, ako typická daň uplatňovaná ako miestna daň (Youngman, 2016), je predmetom častej analýzy a medzinárodného porovnania (napr. v rámci OECD, IPTI, Lincolnov inštitút), miestne dane sú v tomto smere skôr opomínané²⁶⁹. Z tohto dôvodu je vedeckým cieľom príspevku zistiť rozdiely v rozpočtovej výnosnosti miestnych daní v štátoch V4 a následne vyhodnotiť dôležitosť miestnych daní ako miestneho zdroja príjmu pre jednotlivé porovnávané štáty, pričom autor využije metódu komparácie, historickej metódy a vedeckej analýzy.

²⁶⁸ Tento príspevok vznikol ako čiastkový výstup v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0214/21.

* Autorka pôsobí ako vedecký pracovník na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach. V rámci výskumnej činnosti sa venuje predovšetkým miestnym daniam a daní z príjmov. Kontakt: anna.romanova@upjs.sk, ORCID: 0000-0002-1366-0134.

²⁶⁹ V rámci SR sa akademické práce zameriavajú na vnútroštátne aspekty a nevenujú sa primárne medzinárodnému komparatívne pohľadu na miestne dane; zahraničné práce len veľmi obmedzene, pričom sa skôr zameriavajú na všeobecné aspekty (fiškálnej) decentralizácie a územnej samosprávy (napr. United Cities and Local Governments & World Bank, 2009).

1 Rámcové vymedzenie miestnych daní v krajinách V4

Miestne dane sa rôznymi odchýlkami uplatňujú vo všetkých porovnávaných štátoch V4. Kým v prípade Slovenska, Poľska a Maďarska je ich existencia zakotvená už v ústavách, resp. základnom zákone štátu (v prípade Maďarska), ústava Českej republiky neobsahuje žiadnu zmienku o tomto inštitúte.

V Slovenskej republike sú miestne dane postavené na báze ich formálnej i reálnej existencie – zákony ich pomenúvajú termínom miestne dane a ich rámcová úprava je obsiahnutá v dvoch zákonoch (zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov a zákon č. 447/2015 Z. z., o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov). O ich samotnom zavedení však už rozhodujú obce miestnymi aktmi – všeobecne záväznými nariadeniami (Vartašová, Červená, 2019; Vernarský, 2015; Červená, Cakoci, 2018; Liptáková, 2018). Sústavu miestnych daní tak tvorí daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie a priradiť k nim možno aj miestny poplatok za rozvoj, ktorý vykazuje skôr znaky dane než poplatku.

Sústava miestnych daní je v ČR tvorená miestnymi poplatkami (konkrétne ide o poplatok za psy, poplatok za pobyt, poplatok za užívanie verejného priestranstva, poplatok zo vstupného, poplatok za povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest a častí miest, poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, využívania a odstraňovania komunálnych odpadov a poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie, ktoré sú regulované zákonom č. 565/1990 Zb. o miestnych poplatkoch) a celoštátnou daňou z nehnuteľnosti (Románová, Radvan, Schweigl, 2019) spravovanou orgánmi štátnej správy – finančnými úradmi (zákon č. 338/1992 Sb. o dani z nehnuteľných vecí), ktorej celý výnos je prerozdelený obciam. Postavené sú teda na báze neformálnej, nakoľko legislatíva ich nepomenúva termínom miestne dane, hoci vzhľadom na ich povahu a definičné znaky možno tieto poplatky a daň za miestne dane považovať (Radvan, 2019: 152-153, Marková, 2005).

Poľský systém je založený na formálnom i materiálnom uplatňovaní inštitútu miestnych daní (a poplatkov, ktoré ale svojou povahou vykazujú skôr znaky daní). Tieto sú regulované tromi zákonmi definujúcimi určitý všeobecný rámec - spoločné pravidlá (a síce zákonom z 15. novembra 1984 o poľnohospodárskej dani, zákonom z 30. októbra 2002 o lesnej dani a zákonom z 12. januára 1991 o miestnych daniach a poplatkoch). Obce formou uznesení rozhodujú o niektorých náležitostiach miestnych daní, kde predovšetkým určujú ich sadzby a pri miestnych poplatkoch okrem stanovenia sadzieb rozhodujú i o samotnom zavedení poplatkov (kým miestne dane sú obligatórne). Tieto formálne označené miestne dane (zahrňujúc i miestne poplatky) však dopĺňajú ďalšie druhy daní, ktoré podľa literatúry napriek ich roztrúseniu do iných právnych aktov spĺňajú definičné znaky miestnych daní (a poplatkov) a napriek absencii formálneho označenia termínom miestna daň/poplatok majú byť považované za miestne dane/poplatky (Dowgier, 2020; Ociesa, 2016, s. 198). Takto vytvárajú systém miestnych daní nie len poľnohospodárska daň, lesná daň, daň z nehnuteľností, ale aj daň z civilno-právnych činností, daň z dedičstva a darovania a paušálna daň z príjmov fyzických

osôb platená vo forme daňovej karty a poplatky: trhový poplatok, miestny poplatok, kúpeľný poplatok, poplatok za reklamu, poplatok za držanie psov, ale aj kolkový poplatok, ťažobný poplatok a ďalšie poplatky.

Existencia miestnych daní v Maďarsku je zakotvená formálne i materiálne (Hoffman, 2018). Ich úprava je obsiahnutá v zákone č. C z roku 1990 o miestnych daniach a obce majú právo ich ukladať na základe oprávnenia daného ústavou v súlade so zákonom, pričom aj vykonávajú ich správu. Ukladajú ich formou miestneho aktu – vyhláškou (Hoffman, 2019). Sústavu miestnych daní tu tvorí daň zo stavieb, daň z pozemkov, komunálna daň, turistická daň, miestna daň z podnikania a iné obecné dane, ktoré môžu obce zaviesť popri zákonom vymenovaných daniach.

2 Rozpočtová významnosť inštitútu miestnych daní – komparácia krajín V4

Vzhľadom na skutočnosť, že vo viacerých štátoch V4 sa objavujú tak miestne dane, resp. poplatky postihujúce ten istý či obdobný predmet zdanenia/spoplatnenia, ako napr. nehnuteľností, motorové vozidlá, psy, rekreačné, turistické či kúpeľné pobyty, ako aj špecifické, v iných štátoch nevyskytujúce sa dane/poplatky, zvolili sme si za cieľ vyhodnotiť rozpočtovú významnosť jednotlivých miestnych daní v príslušných krajinách i vo vzájomnom porovnaní.

2.1 Metodický postup

V rámci komparatívneho prístupu k zhodnoteniu rozpočtovej významnosti miestnych daní medzi jednotlivými krajinami sme zvolili ako porovnávanú skupinu štátov krajiny V4, ktoré predstavuje tradičné medzinárodné zoskupenie v našom regióne. Vychádzali sme z údajov zverejnených príslušnými orgánmi jednotlivých porovnávaných štátov, čiastočne údajov OECD a Eurostatu. Konkrétne, v prípade SR boli údaje o príjmoch čerpané z dokumentov Ministerstva financií SR (rozpočet verejnej správy, vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za príslušné roky²⁷⁰) prezentujúce štruktúrované príjmy pri jednotlivých druhoch daňových príjmov, v členení na daň z nehnuteľností, ostatné miestne dane a poplatky²⁷¹, daň z motorových vozidiel (do času, keď tvorili miestnu daň, t. j. do roku 2014 s dobehom dane do roku 2015). Daň za dobývací priestor nebola do rámca príjmov z miestnych daní zahrnutá, keďže nemá povahu miestnej dane, a to i napriek tomu, že majoritná časť (približne 80%) jej výnosu plynie do rozpočtu obcí, i keď by to možno prispelo k lepšej porovnateľnosti výsledkov v dôsledku toho, že obdobná daň (ťažobný poplatok - opłata eksploacyjna) je považovaná v Poľsku za miestnu daň (poplatok)

²⁷⁰ Tieto údaje majú istú odchýlku v presnosti, nakoľko sú zostavované z finančných výkazov zaslaných obcami a VÚC, pričom v jednotlivých rokoch tento výkaz nepredložilo niekoľko obcí (napr. v rokoch 2012 a 2013 – 5 obcí, 2014 – 15 obcí, 2015 – 8 obcí), ktorých výsledky hospodárenia preto nie sú zahrnuté do celkového hodnotenia. Za roky 2010 a 2011 boli poskytnuté Ministerstvom financií SR na vyžiadanie, z dôvodu, že neboli zverejnené.

²⁷¹ Hoci z hľadiska povahy poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad nemá podľa nášho názoru povahu dane, na účely výkazníctva sa zahŕňa v rámci štruktúry rozpočtu obce spoločne s ostatnými miestnymi daňami pod jednou položkou (dane za špecifické služby). Navyše, v zmysle §2 písm. b) zákona č. 563/2009 Z. z., o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa považuje za daň sensu largo.

a považuje sa za vlastný príjem rozpočtov obcí. V prípade ČR bol zdrojom údajov Štátny záverečný účet územných rozpočtov Českej republiky publikovaný Ministerstvom financií ČR, ktorý štruktúrne rozlišuje daň z nehnuteľností, miestne poplatky celkom a v ich rámci špecifikuje len niektoré poplatky (miestny poplatok za odpad, poplatok za psy a i.), doplnený o identifikované údaje o daňových výnosoch zo zdrojov OECD (za poplatok za psy, poplatok za pobyt, poplatok za užívanie verejného priestranstva a poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie). Údaje za Poľsko boli získané z údajov zverejnených Ministerstvom financií RP v správach o plnení štátneho rozpočtu a Ústredným štatistickým úradom. V rámci evidencie príjmov jednotiek územnej samosprávy rozlišujú daň z nehnuteľností, poľnohospodársku a lesnú daň, daň z dopravných prostriedkov, trhovú poplatok, kolkový poplatok, ťažobný poplatok, daň z civilno-právnych činností, daň z dedičstva a darovania a paušálna daň z príjmov fyzických osôb vo forme daňovej karty. Pokiaľ ide o ostatné miestne poplatky (miestny, kúpeľný, poplatok za reklamu, poplatok za držanie psov), tieto nie sú v rozpise položiek rozpočtových príjmov evidované a pravdepodobne sú zahrnuté v položke ostatné príjmy. Túto sme však na účely porovnania nezahrnuli z dôvodu absencie rozpisu, akým podielom sa na nej uvedené poplatky podieľajú a ktoré ďalšie príjmy sú v nej zahrnuté a v akom rozsahu. V prípade Maďarska boli údaje získané z dokumentov Ústredného štatistického úradu MR, v členení na daň zo stavieb, daň z pozemkov, daň z rekreačných stavieb, miestna daň z podnikania, komunálna daň, obecné dane a turistická daň. Údaje o daňových príjmoch neboli čerpané zo štatistík OECD kvôli nepresnosti metodiky zahrňania, resp. nezahrňania jednotlivých druhov daňových príjmov.

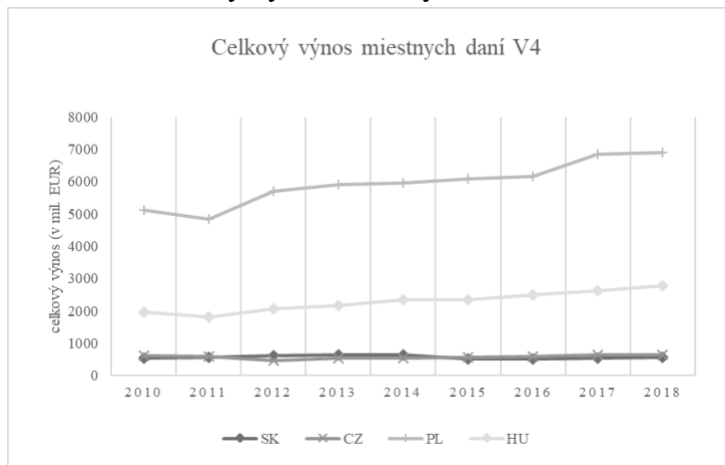
Vzhľadom na nejednotné ponímanie platieb v zmysle ich označovania ako poplatkov a vnímania ako platieb daňového charakteru v jednotlivých štátoch sme vychádzali z ponímania dane sensu largu. t.j. zahrňajúceho i miestne poplatky (Radvan, 2019) a zároveň z toho, ktoré druhy daňových platieb sa za miestne dane (poplatky) považujú podľa akademikov príslušných štátov (i napriek absencii ich legálneho pomenovania termínom miestna daň, resp. poplatok).

Získané údaje za Českú, Poľskú a Maďarskú republiku v domácich menách (české koruny, poľské zlate a maďarské forinty) sme previedli na jednotnú menu – eurá, a to referenčnými výmennými kurzmi príslušných mien denného kurzového lístka ECB, zverejnenými Národnou bankou Slovenska, ku koncu každého kalendárneho roku, ktorému údaj o výnosoch za daný rok zodpovedá. Údaje o výške HDP boli získané z databázy Eurostatu.

2.2 Prezentovanie výsledkov

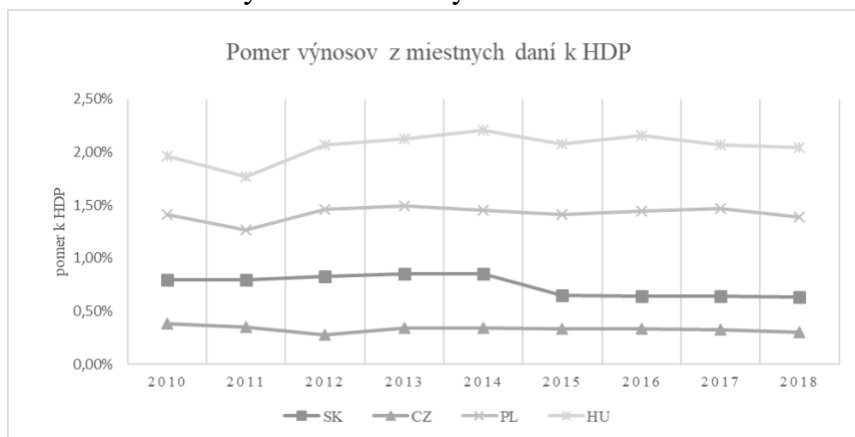
V rámci jednotlivých štátov sa význam jednotlivých daní z hľadiska ich výnosov líši. Najvýznamnejšou miestnou daňou v SR je daň z nehnuteľností (62,9% v 2018), obdobná situácia je i v Českej republike (67,3% v 2018) a v Poľsku (76,2% v 2018), pričom ak vezmeme do úvahy, že na nehnuteľnosti sa viaže i poľnohospodárska daň (ako tretia najvýnosnejšia s 5% v roku 2018) a lesná daň, zdanenie nehnuteľností je o to významnejšie. V Maďarsku je situácia odlišná a dominantné miesto má miestna daň z podnikania (78,23% v 2018). Daň z nehnuteľností je druhým najvýznamnejším príjmom (16,4% v 2018).

Graf č. 1: Celkový výnos miestnych daní V4



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky

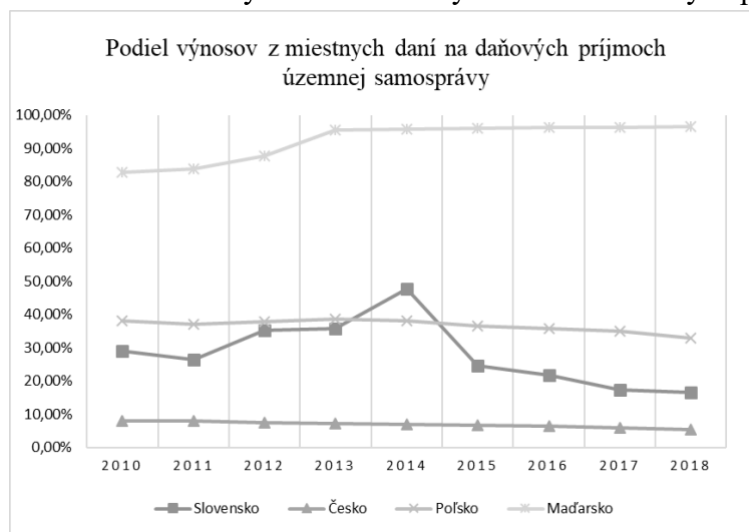
Graf č. 2: Pomer výnosov z miestnych daní k HDP



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky

Z pohľadu absolútnej hodnoty výnosov (Graf č. 1) vykazujú podobné výsledky Slovenská a Česká republika, ktoré z hodnotenej vzorky predstavujú najnižšie sumárne príjmy na miestnych daniach a poplatkoch z krajín V4 a najvyššie výnosy sa dosahujú v Poľsku. Priemerné hodnoty za roky 2010-2018 predstavujú pri Slovensku 573,1 mil. EUR a pri Česku 538,1 mil. EUR, kým v Maďarsku 2287,7 mil. EUR a v Poľsku 5944,4 mil. EUR. Pri porovnaní ich výnosov v pomere k HDP (Graf č. 2) dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko (priemer za roky 2010-2018 je 2,05%), nasledované Poľskom (1,42%), Slovenskom (0,74%) a najhoršie výsledky boli dosiahnuté v Česku (0,31%). Dôvod výrazného rozdielu v tomto pomere medzi Českom a Slovenskom napriek takmer totožným absolútnym hodnotám výnosov spočíva vo výrazne vyššom HDP Českej republiky.

Graf č. 3: Podiel výnosov z miestnych daní na daňových príjmoch územnej samosprávy



Zdroj: *vlastné spracovanie na základe údajov ministerstiev financií Českej, Slovenskej a Poľskej republiky a štatistických úradov Poľskej a Maďarskej republiky*

Pokiaľ ide o význam príjmov z miestnych daní a poplatkov v pomere k celkovým daňovým príjmom jednotiek územnej samosprávy²⁷², z Grafu č. 3 vyplýva, že v Maďarsku je tento podiel najvyšší – priemerne 92% daňových príjmov územnej samosprávy tvorí práve príjem z miestnych daní, čím si v porovnaní štátov V4 získalo prvenstvo. V Poľsku predstavuje priemerne takmer 37%, na Slovensku 28%, čo však bolo výrazne spôsobené podielom už neuplatňovanej dane z motorových vozidiel. Ak by sme ju nebrali do úvahy, tak v období od roku 2015 by to bolo v priemere len 20%. Najnižší podiel vykazuje Česká republika, a to necelých 7% v priemere.

3 Závery a diskusia

Porovnávané štáty majú podobný systém miestnych daní z pohľadu ich štruktúry – každý zo štátov má pomerne široký diapazón miestnych daní, z ktorých je jedna výrazne dominantná. V troch krajinách (Slovensko, Česko a Poľsko) je rozpočtovo najvýznamnejšia daň z nehnuteľností, ktorá je zároveň druhou najvýnosnejšou miestnou daňou v Maďarsku, kde je výnosmi najvýznamnejšou daňou miestna daň z podnikania.

Pokiaľ ide o skladbu jednotlivých miestnych daní, daňou uplatňovanou v každom štáte je daň z nehnuteľností, taktiež istá forma zdanenia rekreačných pobytov – prechodného ubytovania (daň za pobyt v ČR, daň za ubytovanie v SR, turistická daň v MR a miestny/kúpeľný poplatok v PR). Daň za psa sa vyskytuje v troch štátoch (SR, ČR, PR). Ostatné dane a poplatky sa vyskytujú buď len jednotlivito, alebo najviac v dvoch štátoch. Zmienit' je možné i daň z motorových vozidiel, ktorá bola do roku 2014 miestnou daňou v SR, stále je miestnou daňou v Poľsku a v Maďarsku je v pozícii podielovej dane (delenej medzi

²⁷² V SR zahŕňa obce a VÚC, v Česku obce, dobrovoľné obecné zväzy a kraje, v Poľsku jednotky územnej samosprávy (obce - gminy, mestá s právami powiatov, powiaty a vojvodstvá), v Maďarsku miestnu samosprávu (obce, mestá, kraje).

štátny a miestny rozpočet v pomere 60:40), navyše ju v spravujú mestské daňové úrady (obecní úradníci).

Z pohľadu celkových výnosov, pomeru k HDP a podielu na daňových príjmoch jednotiek územnej samosprávy je však ich postavenie v rámci štátov V4 výrazne rozdielne. Z hľadiska podielu výnosu miestnych daní na HDP i z hľadiska podielu na daňových príjmoch územnej samosprávy dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko a najhoršie Česko. Vzhľadom na zistené podobnosti, ale hlavne rozdielnosti považujeme podrobnejšiu analýzu jednotlivých právnych úprav miestnych daní a poplatkov v porovnávaných štátoch za významný priestor pre identifikáciu dôvodov vykazovaných odlišností, čo bude vhodným predmetom ďalšieho výskumu.

Zoznam bibliografických odkazov

- BUJŇÁKOVÁ, M. 2017. Miestne dane a ich vplyv na rozpočet obcí a miest na Slovensku. In *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Rzeszów-Sandomierz : Uniwersytet Rzeszowski, 2017. ISBN 9788365293282. s. 669-678.
- CAKOCI, K. – ČERVENÁ, K. 2018. Legal concept of local taxes in the slovak legal order. In *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy : conference proceedings*. Brno : Masarykova univerzita, 2018. ISBN 9788021090866. pp. 322-336.
- DOWGIER, R. – ETEL, L. – LISZEWSKI, G. – PAHL, B. 2020. *Podatki i opłaty lokalne, Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2020. 1140 s. ISBN 978-83-8187-782-4.
- HOFFMAN, I. 2019. Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. In *Analizy i Studia CASP - Analysis and Studies CASP*. ISSN 2451-0475, 2019, vol. 8, no. 2, pp. 71-83. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.5>.
- HOFFMAN, I. 2018. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation. In *Lex Localis*. ISSN 1581-5374, 2018, vol. 16, no. 4, pp. 929 - 938, DOI...
- KUBINCOVÁ, S. 2018. Local taxes and fees in the Slovak Republic in the context of the European charter of local self-government. In *ASEJ: Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*, ISSN 2543-411X, 2018, vol. 3, no. 1, pp. 32-37. DOI: 10.19192/wsfip.sj1.2018.6.
- KULESZA, M. – SZEŚCIŁO, D. 2012. Chapter 20: Local government in Poland. In Moreno, A. M. (ed.) *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid : INAP, ISBN 978-84-7351-418-7. pp. 485-504.
- LIPTÁKOVÁ, K. 2018. Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku. In: Mészáros, T. *Bratislavské právnické fórum 2018: ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2018. ISBN 978-80-7160-475-4, s. 56-66.
- MARKOVÁ, H. 2005. Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR. In: Radvan, M., Mrkývka, P. *Financování územní samosprávy ve zjednocující sa Evropě*. Brno: Masarykova univerzita. 2005. ISBN ISBN 80-210-3677-X.

MINISTERSTVO FINANCIÍ ČESKEJ REPUBLIKY. *Štátny záverečný účet územných rozpočtov Českej republiky*. [cit.20.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ POLSKEJ REPUBLIKY. *Správy o rozpočte*. [cit.19.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ POLSKEJ REPUBLIKY. *Správy o plnení štátneho rozpočtu (ročné)*. [cit.19.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Rozpočet verejnej správy*. [cit.22.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Územná samospráva. Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2018 až 2012*. [cit.26.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>

OCIESA, M. 2016. Zarządzanie podatkami lokalnymi w gminie na przykładzie podatku od nieruchomości. In *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie* ISSN 2083-1560, 2000, roč. 24, č. 1, s. 197–211 [cit. 2020-10-24]. Dostupné na internete: <<http://www.zim.pcz.pl/znwz>>. DOI: 10.17512/znpcz.2016.4.1.19.

OECD. *Details of Tax Revenue – Czech Republic*. [cit.24.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVCZE>>.

RADVAN, M. 2017. ARTICLE 9 OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC. In *Financial Law Review*. ISSN 2299-6834, 2017, vol. 2, no. 4, pp. 7-21. DOI 10.4467/22996834FLR.17.011.9039.

RADVAN, M. 2019. Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? In *Journal of Financial Management of Property and Construction*, ISSN 1366-4387, 2019, vol. 24, no. 2, pp. 148-165. DOI: <https://doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007>.

ROMÁNOVÁ, A. – RADVAN, M. – SCHWEIGL, J. 2019. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis*, ISSN 1581-5374, 2019, vol. 17, no. 3, pp. 591-616 DOI 10.4335/17.3.591-616(2019) .

ŠTRKOLEC, M. 2008. Príjmy miestnych daní - ústavné predpoklady a realita. In *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky : zborník príspevkov*. Košice : Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2008. ISBN 978-80-7097-699-9. s. 338-343.

UNITED CITIES AND LOCALGOVERNMENTS & WORLD BANK. 2009. *Decentralisation and Local Democracy in the World: First Global report*. World Bank, 2009, ISBN 978-0-8213-7735-2. 349 s.

ÚSTREDNÝ ŠTATISTICKÝ ÚRAD POLSKEJ REPUBLIKY. 2019 *Finančné hospodárenie jednotiek miestnej samosprávy 2018*. Varšava, 173 s. [cit.20.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2018,5,15.html>>. ISSN 2084-0489.

ÚSTREDNÝ ŠTATISTICKÝ ÚRAD MAĎARSKEJ REPUBLIKY. *Národný daňový zoznam - všetky podrobnosti o národnej klasifikácii daní a sociálnych príspevkov - Miestna samospráva (1995 -)*. [cit.21.10.2020]. Dostupné na internete: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp011c.html.

VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K. 2019. *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha: Nakladatelství Leges, 93 s. ISBN 9788075024169.

VERNARSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA A TVORBA PRÁVA*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 978-80-8152-384-7. s. 22-42.

YOUNGMAN, J. 2016. *A Good Tax. Legal nad Policy Issues for the Porperty Tax in the United States*. Cambridge, Massachusetts : Lincoln Institute, 2016. ISBN 978-1-55844-342-6. 260 s.

VEREJNÁ POLITIKA AKO FAKTOR OVPLYVNŮJÚCI ŽIVOTNÚ ÚROVEŇ

PUBLIC POLICY AS A FACTOR INFLUENCING THE LIVING LEVEL

Ing. Michal Lendvorský

ABSTRAKT

Verejná politika ako štandardizovaná súčasť vo vzťahu ku verejnému sektoru prispieva ku zmierňovaniu, alebo naopak ku nárastu korupcie v krajinách. Miera korupcie na politickej úrovni spôsobuje neefektívnu manipuláciu s verejnými zdrojmi. Finančné zdroje, ktoré majú patriť veciam verejným idú súkromným osobám, ktoré tak zneužívajú svoje politické postavenie a moc. V rámci merateľných parametrov na identifikáciu miery korupcie v krajinách patrí tzv. Index vnímania korupcie a kvalitu života identifikujeme prostredníctvom Indexu ľudského rozvoja. Mieru závislosti Indexu vnímania korupcie a Indexu ľudského rozvoja budeme analyzovať prostredníctvom regresnej analýzy a to vo forme bodového grafu. Jednotlivé výstupy vychádzajúce zo vzťahu verejnej politiky ako korupcie a životnej úrovne vo vybraných krajinách, tak identifikujeme na základe spracovaných dát.

Kľúčové slová: verejná politika, korupcia, životná úroveň.

Úvod

Korupcia je vo svete relatívne intenzívne rozšírená, pričom jej miera závisí od miery demokracie v krajine, vzdelania, ekonomickej vyspelosti, či na základe rôznych kultúrnych zvyklostí, uviedli (Johnstone, 2006; Ngozi, 2018; Hellman, 2000; Hough, 2004). Delenie korupcie má veľa variácií, podľa ktorej môžeme identifikovať korupčné konanie. Tzv. malá korupcia sa týka skorumpovaných úradníkov, lekárov, či orgánov činných v trestnom konaní. Jedná sa o úplatky s cieľom zabezpečenia výhod napríklad povolenie výstavby. Prípadne výhody, ktoré by inak občan nedostal, príklad rýchlejšie vyšetrenie u lekára, či na zníženie sankcií, napríklad nižšia pokuta za rýchlosť. Táto korupcia je takýmto konaním zakorenená v spoločnosti samotnej. Na druhej strane máme „veľkú“ tzv. politickú korupciu. Tá sa týka „zneužitia zverenej moci na osobné účely, prípadne osobný prospech“ (Meagher, 2004). Veľká korupcia sa z pravidla týka väčšieho objemu zdrojov, ktoré získavajú napríklad pri verejnom obstarávaní, napríklad výstavba diaľnic, nemocníc, rôzne technické zariadenia. Verejné obstarávanie je zmanipulované pod vplyvom korupcie. To sa týka manipulácie zo strany verejných funkcionárov. Delene neprímeraného zisku pozostáva z konzorcia a politického subjektu, prípadne ešte sprostredkovateľa. Vopred dohodnuté víťazstvo konzorcia môže byť „zabezpečené“ tendrom, ktorý nie je dostupný pre v rámci verejnej súťaže, podmienky sú namodelované tak, aby presne sedeli pre „preferovaného“ uchádzača, vo vyostrených situáciách môže ísť aj o vydieranie, pokiaľ ostatní súťažiaci neodstúpia zo súťaže, povedali (Heidenheimer, Johnston, 2001; Broschi, 2017; BRINKERHOFF, 2001). Tieto faktory spôsobujú stratu verejných zdrojov, efektívna manipulácia sa stáva neefektívnou, a výsledkom

toho je znižovanie životnej úrovne prostredníctvom znižovania kvality verejných služieb. Obstará sa zariadenie do nemocníc, ktoré je menej kvalitné ako ponúka konkurencia, alebo kvôli predraženej sume sa nekúpi toľko prístrojov, čo spôsobuje napríklad dlhšie čakacie lehoty. Kvalita cestných komunikácií je nízka. Školské zariadenia sú zastaralé, pretože finančné zdroje sú kvôli vysokým sumám len pre určitý počet škôl a podobne. Cieľom štúdie je identifikovať vzťah miery korupcie a miery životnej úrovne vo vybraných krajinách sveta.

1 Korupcia vo verejnom sektore

Ako uviedli (Shleifer a Vishny, 1999), vo verejnom sektore ísť môže o delenie korupcie v zmysle krádeže verejného majetku, alebo o krádež bez verejného majetku. Korupčné konanie úradníka bez krádeže verejného majetku znamená poskytnutie nejakej služby, vydanie licencie za cenníkovú sadzbu a dodatočné prijatie úplatku za zrýchlené vydanie, alebo poskytnutie licencie, tomu kto nespĺňa všetky náležitosti na jej vydanie. Žiaľ častejšie sa vyskytuje korupcia s krádežou verejného majetku. Tá nastáva vtedy, keď peniaze ktoré by mali ísť do štátnej pokladnice idú skorumpovanému aktérovi, napríklad úplatky policajtom. Vo veľkej forme krádeže verejného majetku ide o verejné tendre, ktoré idú určitým vopred dohodnutým konzorciám, za markantne vyššie sadzby ako ponúka dostupný trh.

V niektorých krajinách je isté korupčné správanie akceptované na základe dlhotrvacieho systému a kultúry. (Caiden, 2006) hovorí, že v tomto systéme je zahrnutá verejnosť, verejné orgány aj politici, tzv. systémová korupcia. Odstránenie systémovej korupcie je náročné a nedá sa uplatniť v krátkodobom horizonte. Na druhej strane aj v najvyspelejších krajinách sveta sa zobrazuje korupcia v určitej miere. (Schweizer, 2019) hovorí, že väčšinou sa však jedná o jedincov, resp. ich individuálnu predajnosť. Skorumpovaný tak nekoná na základe určitého zavedeného systému, ale jedná na základe osobného rozhodnutia. Pri odhalení, či len podozrení korupcie v takejto spoločnosti sa vo verejných funkciách vymožitelnosť zodpovednosti uplatňuje jednoduchšie aj vďaka lepšie nastaveným systémom a procesom v štáte. Zároveň tomu napomáha aj širšia verejnosť, ktorá to vníma celkovo výrazne negatívnejšie, avizujú (Schelling, 1960; Mauro, 1998; Tanzi, 1998).

Pri poznaní korupčného vzťahu aktérov je dôležité korupciu poznať na základe jej miery reciprocity, uvádzajú (Golias, Hajko, Piško, 2017). V tomto vzťahu sa zobrazujú dve roviny. Horizontálny vzťah je partnerský, dôverný, priateľský vzťah v korupčnom konaní. Vertikálny vzťah je patrón a klient. Je to vzťah v ktorom je jeden s aktérov nadradení voči druhému aktérovi. Môže sa jednáť o direktívnu korupciu, ako príkaz podriadenému, alebo ako nepriamo vynútenú korupciu. Nejedná sa teda o dobrovoľnú a partnerskú korupciu. Pri priamej korupcií dochádza k časovému súladu medzi poskytnutím neoprávnenej výhody a prijímaním odmeny pre skorumpovaného aktéra. V tomto korupčnom konaní sa dvojica nemusí osobne poznať a tým je takéto konanie nebezpečnejšie z hľadiska možnosti odhalenia nekalého konania aktérov. (Adving, et al., 2000) tvrdia, že pri klientelizme nie je podmienkou časová súbežnosť medzi poskytnutím neoprávnenej výhody a odplatom za jej poskytnutie. Nastáva reciprocita, ktorá sa môže uskutočniť aj v budúcnosti. Taktiež nie je podmienkou vopred dohodnuté protiplnenie. V recipročnom vzťahu sme zaviazaní niekomu niečo plniť, alebo im plníme niečo v osobnom záujme si ich „zviazať“ pre uplatnenie určitých výhod v budúcnosti. Ako uviedol (Putman, 1993), reciprocita byť môže vo forme „ja pomôžem tebe a ty pomôžeš mne“, alebo

„ja pomôžem tebe a ty pomôžeš jemu“. V recipročnom vzťahu existuje tzv. politický klientelizmus. Spoločnosti finančne podporujú „vybrané“ politické strany pred a počas volebného obdobia za účelom poskytnutia výhod pre sponzorskú spoločnosť, pokiaľ sa politická strana po volebnom období dostane do koalície, alebo iných výkonných funkcií. „Odmena“ byť môže vo forme plánovaných významných štátnych zákaziek, alebo v nefinančnej forme pri novelizácii zákonov tak, že to zvýhodní „sponzorov“ politickej strany.

Takéto korupčné správanie sa dá ilustrovať aj v delení korupcie podľa masy a mocných (Offe, 2004), respektíve tých, čo majú určitú rozhodovaciu moc tzv. elity. Pod pojmom masy, resp. neelity rozumieme najmä verejnosť. V korupčnom vzťahu môžu korumpovať aj neelity elity, za účelom vhodného rozhodnutia pre aktéra s neelity. Napríklad súdne rozhodnutie elity v prospech korumpujúceho občana. Nie je výnimkou, že elity sa korumpujú aj medzi sebou. V súčasnosti, ale aj v minulosti bolo niekoľko podozrení v parlamente. Jednalo sa o situácie kedy si koalícia kupovala hlasy určitých skorumpovaných opozičných poslancov, aby sa schválili zákony či legislatívne zmeny v prospech korumpujúcej vlády. Vznikalo to v situáciách, keď vládna koalícia nemala monopolné postavenie v zmysle jednoznačne prevažného počtu poslancov v parlamente. Ďalšie podozrenia s aktuálnou vládou súvisia s tzv. „najdrahším predvolebným marketingom, čerpaným s verejných financií spoločnosti“. Jedná sa o korupčný vzťah orientovaný na korumpovanie elitou masu - verejnosť. Pre elitu je to výhodné v tom, že čerpané financie sú z verejných zdrojov a nie so osobných zdrojov, či zdrojov politickej strany. Nevýhodou je, že elita nemá istotu, že masa ich v konečnom rozhodnutí zvolí v predpokladanom objeme hlasov a nevedia identifikovať ľudí, ktorí im hlas nedali. Preto je efektívnejšie skorumpovať určitých vodcov skupín, alebo aktívnych oponentov, akými môžu byť napríklad novinári.

Tabuľka 1. Typológia korupcie

| | |
|---------------------------------------|--|
| Priamosť dopadu na občana | Veľká korupcia |
| | Malá korupcia |
| Oblasť zasiahnutá korupciou | Administratívna korupcia |
| | Politická korupcia |
| Úroveň organizácie korupčných aktivít | Chaotická/nesyndikovaná korupcia |
| | Organizovaná/syndikovaná korupcia |
| Výskyt krádeže verejného majetku | Korupcia s krádežou verejného majetku |
| | Korupcia bez krádeže verejného majetku |
| Náhodnosť výskytu | Systémová korupcia |
| | Individuálna predajnosť |
| Formy a miery reciprocít | Vynútená/vertikálna korupcia |

| | |
|--------------------|---|
| | Partnerský klientelismus/ horizontálna korupcia |
| Časový horizont | V danom čase/priame korupčné plnenie |
| | S odstupom času/korupčné plnenie v budúcom čase |
| Spoločenský status | Masy/neelity |
| | Elity |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov hpi.sk

2 Korupcia a miera životnej úrovne

Naša závislá premenná je Index vnímania korupcie tzv. CPI. Tento index sa zameriava na vnímanie korupcie medzi verejnou správou a politikou. Korupciu definuje ako „*zneužívanie verejných právomocí za účelom osobného prospechu*“. Tieto údaje spracováva medzinárodná mimovládna organizácia Transparency International. V roku 2012 nastali zásadne zmeny v metodike indexu a zároveň kvôli aktuálnosti údajov spracujeme analýzu v poslednom roku spracovaných dát v roku 2019. Index ľudského rozvoja v skratke tzv. HDI, funguje ako porovnávací údaj gramotnosti, chudoby, pôrodnosti, všeobecného vzdelania, priemernej dĺžky života, pričom tieto údaje spracováva Organizácia Spojených národov v skratke OSN. Údaje nám ukazujú potenciálnu sociálnu prosperitu krajiny. HDI sa skladá s troch elementárnych údajov a používa sa aj ako meradlo potenciálneho rozvoja ľudských zdrojov.

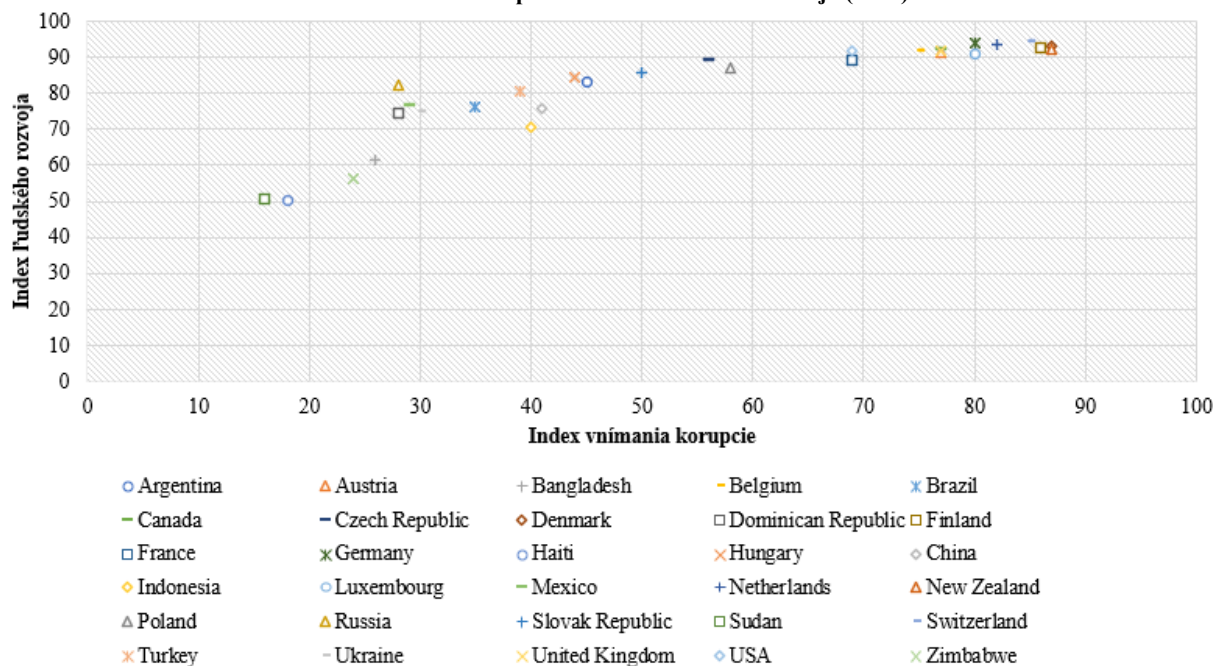
1. Vedomosti, ktoré sa merajú gramotnosťou dospelaj verejnosti a objemom študentov.
2. Miera zdravia meraná priemernou dĺžkou života od narodenia.
3. Životný štandard, ktorý je meraný prostredníctvom HDP na jedného jedinca v parite kúpnej sily v Amerických dolároch.

Tabuľka 2. údaje HDI a CPI z roku 2019.

| Výberové krajiny zo sveta | HDI 2019 | CPI 2019 |
|---------------------------|----------|----------|
| Argentina | 0,830 | 45 |
| Austria | 0,914 | 77 |
| Bangladesh | 0,614 | 26 |
| Belgium | 0,919 | 75 |
| Brazil | 0,761 | 35 |
| Canada | 0,922 | 77 |
| Czech Republic | 0,891 | 56 |
| Denmark | 0,930 | 87 |
| Dominican Republic | 0,745 | 28 |
| Finland | 0,925 | 86 |
| France | 0,891 | 69 |
| Germany | 0,939 | 80 |
| Haiti | 0,503 | 18 |
| Hungary | 0,845 | 44 |
| China | 0,758 | 41 |
| Indonesia | 0,707 | 40 |
| Luxembourg | 0,909 | 80 |
| Mexico | 0,767 | 29 |
| Netherlands | 0,934 | 82 |
| New Zealand | 0,921 | 87 |
| Poland | 0,872 | 58 |
| Russia | 0,824 | 28 |
| Slovak Republic | 0,857 | 50 |
| Sudan | 0,508 | 16 |
| Switzerland | 0,946 | 85 |
| Turkey | 0,807 | 39 |
| Ukraine | 0,750 | 30 |
| United Kingdom | 0,920 | 77 |
| USA | 0,920 | 69 |
| Zimbabwe | 0,563 | 24 |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov United nations development programme a Transparency International.

Graf 1 Kombinácie hodnôt Indexu vnímania korupcie a Indexu ľudského rozvoja (2019)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov United nations development programme.

Bodový graf závislosti miery Indexu vnímania korupcie a Indexu ľudského rozvoja naznačuje rozdrobenosť krajín. To znamená, že krajiny nie sú sústredené v jednej oblasti. Približne spoločnými hodnotami sú charakteristické Nový Zéland, Švajčiarsko, Dánsko a Fínsko. V týchto krajinách je miera rozšírenosti korupcie indexu CPI nízka a index ľudského rozvoja vysoká. Zo spracovaných dát vyplýva, že v týchto krajinách sa nám potvrdzuje, že pokiaľ je miera korupcie nízka, tak základné parametre životnej úrovni zaznamenávajú vysoké hodnoty. Sudán a Haiti sa nachádzajú na periférii, čo spôsobili nízke hodnoty oboch indexov. V krajinách je miera rozšírenosti korupcie vysoká a index ľudského rozvoja nízky. Tento opozičný údaj oproti prvému súboru krajín nám potvrdzuje, že korupcia v krajine negatívne ovplyvňuje životnú úroveň. Krajiny na strednej úrovni ako Poľsko a Česká republika potvrdzujú, vzrast životnej úrovne a efektívnejšie potláčanie korupcie v rámci post sovietskych krajín v porovnaní z Ruskom, či Ukrajinou.

Záver

Cieľom štúdie je identifikovať vzťah miery korupcie a miery životnej úrovne vo vybraných krajinách sveta. Teoretická sekcia nám potvrdzuje priame súvislosti medzi verejnou politikou a korupciou. Korupcia v krajine môže byť malá respektíve administratívna, kde z princípu ide o úplatky smerom od verejnosti ku úradníkom všeobecne v menších objemoch peňazí. Veľká korupcia súvisí s korupčným konaním politických aktérov, ktorí disponujú určitou mocou a všeobecne ide o veľké objemy finančných zdrojov. Politická korupcia je „zneužitia zverenej moci na osobné účely, prípadne osobný prospech“ (Meagher, 2004). Verejné zdroje sa tak používajú neefektívne, čoho výsledkom sú negatívne dopady na mieru životnej úrovne v krajine. Krajiny ako Nový Zéland, Švajčiarsko, Dánsko a Fínsko nám potvrdzujú, že pokiaľ je miera rozšírenosti korupcie indexu CPI nízka, tak index ľudského

rozvoja, respektíve základná životná úroveň bude zaznamenávať relatívne vysoké hodnoty. Sudán a Haiti sa zaznamenali nízke opozičné hodnoty na oboch indexoch, oproti krajinám uvedeným vyššie. V týchto krajinách zaznamenáva miera korupcie vysoké hodnoty a index ľudského rozvoja naopak uvádza hodnoty nízke. Tento údaj nám potvrdzuje, že korupcia v krajine negatívne ovplyvňuje životnú úroveň. Krajiny ako Poľsko a Česká republika zaznamenávajú vzrast životnej úrovne a znižovanie korupčného vplyvu v porovnaní s post sovietskymi krajinami ako je Rusko, prípadne Ukrajina.

Zoznam bibliografických odkazov

- ANDVIG, I. et. All. 2000. *Research on Corruption*. Bergen : Chr. Michelsen Institute, Norwegian Institute of International Affairs. 2000. s. 14-33. Bez ISBN.
- BRINKERHOFF, D. 2001. *Managing Policy Reform*. Boulder : Kumarian Press, 2001. s. 51-84. ISBN 9781565491427.
- BROSCI, C. 2017. *Corruption: A Short History*. Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2017. 82 s. ISBN 9780815727910.
- CAIDEN, N. 2006. *Defining corruption*. Práca prezentovaná na Jeruzalenskej konferencii Jeruzalem : of. Konferencia, 2006.
- GOLIAŠ, P., HAJKO, J., PIŠKO, M, et.all. 2017. *Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia*. Bratislava : INEKO, 2017. s. 11 – 39. Bez ISBN.
- HEIDENHEIMER, A., JOHNSTON, M. 2001. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Jersey : Transaction Publishers, 2001. s. 713-777. ISBN 9780765807618.
- HELLMAN, J. 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Washington : Policy Research Working Paper, 2000. s. 2-15. ISBN [181394502444](https://doi.org/10.3386/w10000).
- HOUGH, D. 2013. *Corruption, Anti-Corruption and Governance*. Londín : Palgrave Macmillan, 2013. s. 12-47. ISBN 9781137268709.
- JOHNSTONE, M. 2006. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. ISBN 9780521618595.
- MAURO, P. 1998. *Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research*. Washington D.C : Elsevier science s.a, 1998. s. 265-267. Dostupné na internete: [http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_\(JPubE_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf)
- MEAGHER, P. 2004. *Anti-corruption agencies: Rhetoric vs. reality*. NYC: [Journal of Economic Policy Reform](https://doi.org/10.1080/1522029042000263111), Taylor & Francis Journals, 2004. s. 69-103. ISBN 17487870.
- NGOZI, I. 2018. *Fighting corruption is dangerous*. Cambridge : The MIT Press, 2018. s. 70 - 102. ISBN 9780262038010.
- OFFE, C. 2004. *Political corruption: Conceptual and Practical issues*. Basingstoke : Kornai, 2004. s. 81-83. ISBN 9781403964496.
- PUTMAN, R. 1993. *Making Democracy work*. New Jersey : [Princeton University Press](https://doi.org/10.2307/238661), 1993. s. 14- 38. ISBN 9780691037387.
- SCHELLING, T. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge. Cambridge : Harvard University Press, 1960. s. 12-28. ISBN 9780674840317.

SCHWEIZER, P. 2019. *Secret empires: How the American political class hides corruption and Enriches family and friends*. New York : Harper paperbacks, 2019. s. 110-172. ISBN 978-0062569370.

SHLEIFER, A., VISHNY, W. 1999. *Corruption*. 3. vyd. Cambridge : National bureau of economic research, 1999. s. 601-604. Bez ISBN.

TANZI, V. 1998. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. [online]. 1998. International Monetary Fund. Dostupné na internete: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.

**RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÁC Z MEDZINÁRODNEJ
VEDECKEJ KONFERENCIE INTERPOLIS'20**

Počet strán: 517

Dátum konania konferencie: november 2020

RECENZENTI

prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA

doc. Ing. Dušan Masár, PhD.

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

EDITORI ZBORNÍKA

Mgr. Dominika Cevárová, PhD.

Mgr. Tomáš Beňuška

Mgr. Martin Mancoš

Mgr. Nikola Miadoková

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

OBÁLKA

Mgr. Martin Mancoš

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

ISBN 978-80-557-1804-0