



# ONLINE VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V ČASE PANDÉMIE



**Peter Horváth (ed.)**

**Trnava 2020**

**RECENZOVANÝ**

**VEDECKÝ KONFERENČNÝ ZBORNÍK**

**FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED**  
**Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave**

**ONLINE VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE**  
**V ČASE PANDÉMIE**

---

Recenzovaný vedecký konferenčný zborník

**Trnava 2020**

# ONLINE VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V ČASE PANDÉMIE

---

Recenzovaný vedecký konferenčný zborník

**Editor:**

Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

**Recenzenti:**

Mgr. Martin Daško, PhD.

PhDr. Patrik Gabura, PhD.

**Technický a grafický editor:**

Mgr. Barbora Blašková

Prvé vydanie 2020

Vydané v rámci riešenia projektu KEGA 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Neprešlo jazykovou úpravou.

© 2020 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

**ISBN 978-80-572-0091-8**

# OBSAH

## **BRIX RICHARD**

SÍDELNÁ ŠTRUKTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A MOŽNOSTI RIEŠENIA MALÝCH OBCÍ.....5

## **CÍBIK LUKÁŠ**

PRÍJMY A VÝDAVKY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY.....18

## **ČAPOŠOVÁ EVA**

FUNKCIE MANAŽMENTU ĽUDSKÝCH ZDROJOV, ZÍSKAVANIE A VÝBER ZAMESTNANCOV..... 33

## **HORVÁTH PETER**

PARLAMENT V POLITICKOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....47

## **KOTLEBOVÁ SANDRA – POÓROVÁ EDITA**

ANGLICKÝ JAZYK PRE VEREJNÚ SPRÁVU.....62

## **MACHYNIAK JÁN**

PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY A JEJ AKTÉRI..... 71

## **MELUŠ MATÚŠ**

ORGANIZÁCIA VOLIEB V SLOVENSKEJ REPUBLIKE..... 86

## **MIKUŠ DALIBOR**

MODELY VEREJNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ SLOVENSKA V ROKOCH 1918 - 1938.....103

## **RICHVALSKÝ LEÓN**

VZNIK A ZÁKLADY SOCIOLOGIE.....117

## **ŠRAMEL BYSTRÍK**

SPRÁVNE TRESTANIE A JEHO CHARAKTERISTICKÉ ČRTY.....130

## **ŠVIKRUHA MARTIN**

TEORETICKÉ VYMEDZENIE VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ SUBSYSTÉMOV V RÁMCI SPRÁVNEJ VEDY.....144

## **URC ERIK**

PRAKTIKUM Z VEREJNEJ SPRÁVY.....159

# ÚVOD

V rámci riešenia projektu KEGA 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike sme sa na katedre verejnej správy rozhodli zrealizovať vedecké podujatie, ktorého hlavným cieľom bola výmena poznatkov o možnostiach online vzdelávania. Výsledkom tejto konferencie je predložený zborník príspevkov, ktorý má poskytnúť najmä našim študentom vhodné podklady pri dištančnom štúdiu kľúčových predmetov pri bakalárskom i magisterskom stupni vzdelávania. Tomuto cieľu je podriadená aj štruktúra jednotlivých príspevkov, ktoré okrem svojej vedeckej úrovni reflektovali aj edukačný prínos. Súčasťou textov sú tak aj okruhy otázok, na ktoré by sa mali študenti zamerať a okrem použitej literatúry aj prehľad ďalších možných zdrojov pri štúdiu danej problematiky. Autori veria, že aj týmto spôsobom vytvorili zborník, ktorý bude študentom nápomocný pri zvládaní nástrah v dobe súčasnej pandémie a zároveň aj v blízkej budúcnosti budú tieto príspevky vhodnou pomôckou pri štúdiu verejnej správy.

Trnava, október 2020

editor

# SÍDELNÁ ŠTRUKTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A MOŽNOSTI RIEŠENIA MALÝCH OBCÍ

PhDr. Richard Brix, PhD.

## Abstrakt:

Slovensko patrí ku krajinám, ktoré majú vysoké zastúpenie malých obcí v rámci svojej sídelnej štruktúry. Pri výkone samosprávy je poskytovanie efektívnej samosprávy obcami do budúcnosti len ťažko udržateľné za súčasných podmienok štruktúry sídel. Riešenie problematiky veľkého množstva malých obcí spočíva v zásade v dvoch možnostiach. Prvou z možností je zlučovacia reforma, alebo výrazne zintenzívnenie spolupráce medzi obcami.

**Kľúčové slová:** sídelná štruktúra, sídla, obce, medziobecná spolupráca, verejná správa

Súčasťou každého demokratického štátu by mala byť **decentralizácia**. Tento pojem je potrebné špecifikovať. Vo svojej podstate znamená prenos z vyššej zložky na inú. O tom čo sa prenáša je už konkrétna špecifikácia. Decentralizácia financií napr. znamená prenos resp. delegovanie kompetencií z vyššej úrovne na nižšiu. Ak chceme mať v krajine dostatočne decentralizovanú moc, je potrebné teda preniesť čo najviac kompetencií zo štátu na kraje a obce. Niektoré kompetencie a funkcie aj v decentralizovaných štátoch musia zostať na úrovni štátu.

Po roku 1990 nastali na úrovni **lokálnej samosprávy (obcí)** mnohé zmeny. Jednou z nich boli aj tzv. **dezentralizačné tendencie obcí**. Nakoľko počas obdobia rokov 1948-1989 bolo viacero obcí zlúčených a pričlenených k mestám, niektoré z týchto obcí mali tendenciu fungovať po zmene spoločenského systému ako samostatné a nezávislé obce. **Na Slovensku sa tak po roku 1989 zvýšil celkový počet obcí**. Nakoľko vznik a fungovanie druhej úrovne samosprávy v podobe samosprávnych krajov je dnes predmetom diskusií, obce by mohli prebrať v rámci samosprávy vyššie úlohy. Slovenské obce nie sú dostatočne veľké nato, aby dokázali prebrať ďalšie funkcie a kompetencie, nakoľko v mnohých prípadoch nedokážu vykonávať ani tie súčasné. Decentralizácia a posilnenie obcí by znamenalo nielen prenos kompetencií ale aj financií a majetku (Nižňanský,2009).

Od roku 1993, v krátkej histórii samostatného Slovenska, sme zaznamenali niekoľko období takýchto presunov kompetencií, financií a majetku. Decentralizácia nebola vždy vykonaná dôkladne v oblasti presunu financií a majetku, nakoľko bola prijímaná rôznymi vládami a ovplyvnená aj celkovou hospodárskou situáciou na Slovensku. Akémukoľvek presunu kompetencií z vyššej zložky moci na nižšiu by mala predchádzať **štrukturálna reforma**. Takýto postup nie je vždy možný vzhľadom k politickým podmienkam a celkovej politicko-spoločenskej situácii.

V súčasnosti ak by sme chceli ďalej **decentralizovať moc na obce** a teda prenášať na obce stále viac kompetencií, museli by byť obce „životaschopnejšie“. Na Slovensku máme

množstvo malých obcí, ktoré nie sú schopné zabezpečiť základné služby pre svojich občanov a preto je otázka ďalšieho prenosu kompetencií na obce dnes neaktuálna. Kompetencie v štáte a rovnako v samospráve by sa mali vykonávať na princípe tzv. **subsidiarity**. Tento princíp v jednoduchom výklade znamená riešenie problémov na tej úrovni, na ktorej problémy vznikajú (Nižňanský, 2009). V súvislosti s presunom kompetencií na obce a s čoraz väčšou úlohou obcí v každodennom živote občanov je potrebné prejsť k problematike **sídelnej štruktúry**. Štruktúra sídel je systém obcí a miest v danej krajine. Ide o systém, v ktorom obce a mestá vykonávajú moc. Krajiny v Európe aj vo svete sa vo svojich sídelných štruktúrach výrazne líšia. Niektoré krajiny v Európe sú typické tým, že majú celkovo nízky počet obcí a miest a iné, naopak, ako napr. Slovensko, majú obcí nadprimerané množstvo. **Tu je potrebné zdôrazniť že je zásadný rozdiel medzi veľkým množstvom obcí a veľkým množstvom sídel.**

Pod pojmom **sídlo**, rozumieme geografickú jednotku v podobe sídelnej jednotky akou je napr. pojem „dedina“. Nie každá „dedina vo svete však zároveň musí byť „obcou. Pod pojmom **obec** rozumieme v našich podmienkach sídelnú jednotku, ktorá má postavenie právnickej osoby a disponuje mocou, majetkom, či rozpočtom a má svoje orgány (napr. v podobe starostu a obecného zastupiteľstva). Vo Švédsku je niekoľko tisíc sídel. Počet obcí v tejto krajine je však len takmer 300, nakoľko len malá časť sídel (najmä „dedín) má postavenie obce.

**Sídelné štruktúry krajín** môžu byť napr. **fragmentované** (rozdrobené) alebo naopak výrazne konsolidované. **Pre slovenskú sídelnú štruktúru je typická jej fragmentácia (rozdrobenosť)**. Podobne je možné konštatovať tento fakt aj o sídelnej štruktúre Českej republiky či Francúzska, alebo Ukrajiny. **Fragmentovaná sídelná štruktúra** vo svojej podstate znamená nadpriemerné zastúpenie malých obcí, resp. príliš nízke číslo veľkosti priemernej obce. **Rozdrobená sídelná štruktúra** je väčšinou považovaná za problém, ale existujú tiež výnimky tohto pravidla. Problematika krajín s príliš veľkým počtom malých obcí je diskutovanou témou už desaťročia. Táto téma sa stala aktuálnou aj v krajinách strednej a východnej Európy po spoločenských a ekonomických zmenách z konca 80 rokov 20.storočia.

Spolu s pojmom sídelná štruktúra tiež súvisí pojem **optimálna veľkosť obce**. Tento pojem je pomerne problematické zdefinovať, nakoľko neexistuje jednotný výklad toho, ako veľká by mala byť optimálne „spravovateľná“ obec. Mnohí odborníci z oblasti sídelnej štruktúry a samosprávy ako takej predsa dospeli k aspoň čiastočnému konsenzu, kde sa ujednotili na čísle **5000**. Teoreticky pri takejto veľkosti by mali byť najnižšie náklady za cenu najvyššieho výkonu. V praxi je však tento prístup veľmi ideálny. Odborníci v súčasnosti sa prikláňajú väčšinou k názoru, že pre jednotlivé oblasti obce akými sú (poskytovanie služieb v školstve, zdravotníctve a pod.) je veľkosť odlišná. Príkladom môže byť základná škola s oboma stupňami, ktorú je dobre organizovať a spravovať napr. pri 3000 obyvateľoch a napr. zdravotné stredisko, pre ktoré je optimálna veľkosť obce na úrovni 2000 obyvateľov. Optimálna veľkosť obce je tiež zdefinovaná aj v **Európskej charte miestnej samosprávy**.

Nakoľko malé obce pokrývajú veľkú časť územia Slovenskej republiky, ich problémy majú vplyv na výkon skutočnej verejnej služby. **Je všeobecne známe, že minimálna veľkosť obce by mala byť okolo 3-5 tisíc občanov, aby tieto mohli poskytovať služby dostatočne**

**a efektívne** (Belajová al., 2014). Otázka veľkosti je dôležitá aj z dôvodu financovania obcí na Slovensku, ktoré je čiastočne založené na počte obyvateľov. Sloboda (2006) dodáva, že nie všetky obce s počtom obyvateľov do 1 000 sú schopné zabezpečiť požadované verejné služby. Viacerí autori venujú pozornosť povinnostiam obcí v súvislosti s **tzv. preneseným výkonom štátnej správy**. Prenesený výkon štátnej správy sa uskutočňuje napr. na úseku školstva, kedy obce a mestá spravujú základné školy. Finančná a technická podpora zo strany štátu nebýva vždy na výkon takýchto funkcií dostatočná, a najmä malé obce majú s realizáciou týchto funkcií zásadné problémy. Kvalita poskytovaných služieb tak častokrát úzko súvisí s veľkosťou obce. Nakoľko nemáme obce oddelené z hľadiska ich veľkosti a kompetencií, musia všetky poskytovať rovnaký balík služieb bez ohľadu na počet obyvateľov alebo veľkosť územia, čo prináša značné problémy v procese zabezpečenia verejných služieb (Nižňanský, 2013). Zdá sa, že pre obce by bolo oveľa vhodnejšie, keby zodpovedali za skupinu povinností podľa svojej veľkosti. **Malé obce nachádzajúce sa v slabo rozvinutých regiónoch Slovenska sú z hľadiska ich budúcich možností rozvoja veľmi obmedzené.** Preto sa často hovorí o komunálnej reforme. Dôvody, pre ktoré je potrebné uvažovať o komunálnej reforme sú spojené aj s nepriaznivými okolnosťami, ktoré sú typické pre väčšinu malých obcí na Slovensku:

- nedostatok pracovných príležitostí
- nízka miera zamestnanosti
- nepriaznivá veková štruktúra obyvateľstva
- slabá dostupnosť školských a sociálnych zariadení
- nízka finančná kapacita obcí

**Z hľadiska pokrytia miezd a odvodových výdavkov by mala mať optimálna obec asi 5 000 obyvateľov** (Nižňanský 2014). Podobné tvrdenie možno nájsť v knihe Pawla Swianiewicza „Konsolidácia alebo Fragmentácia?: Veľkosť miestnych vlád v strednej a východnej Európe (Swianiewicz 2002). Niektoré zdroje uvádzajú optimálnu veľkosť nasledovne: „*hoci literatúra neodhaľuje silné a konzistentné vzťahy medzi veľkosťou a efektívnosťou poskytovania služieb miestnej samosprávy, niektoré vzťahy sú zrejmé. Podľa tohto zdroja sa účinnosť zvyšuje s populáciou až do približne 25 000 ľudí*“ (Holzer et al. 2009). Nasledujúca tabuľka zobrazuje rozdrobenú sídelnú štruktúru Českej a Slovenskej republiky. Slovensko patrí k najviac rozdrobeným krajinám Európskej únie. Priemerná populácia obce v EÚ je asi 5 000 obyvateľov a priemerná rozloha obce je 47 km štvorcových (Klimovský 2012).

**Tabuľka 1:** Sídelná štruktúra vybraných krajín EÚ

Krajina	Celkový počet obcí	Priemerná veľkosť obce	Priemerná veľkosť obce (km <sup>2</sup> )
Belgicko	589	18 030	58
Bulharsko	264	29 160	420
Česká republika	6 248	1 650	13



<b>Dánsko</b>	98	55 710	440
<b>Nemecko</b>	12 379	6 650	29
<b>Maďarsko</b>	3 175	3 170	29
<b>Írsko</b>	114	38 220	612
<b>Taliansko</b>	8 101	7 320	37
<b>Lotyšsko</b>	524	4 340	123
<b>Litva</b>	60	59 250	1 088
<b>Poľsko</b>	2 478	15 380	126
<b>Slovensko</b>	<b>2 931</b>	<b>1 870</b>	<b>17</b>
<b>Španielsko</b>	8 111	5 530	62

Zdroj: Swianiewicz, 2004

V niekoľkých západoeurópskych krajinách došlo v posledných desaťročiach k reformám, ktoré znamenali **reformu sídelnej štruktúry**. Je zrejmé, že pri pohľade na vývoj za posledných 60 rokov bola v európskych krajinách prítomná tendencia konsolidačných reforiem sídelných štruktúr. Inými slovami to znamená, že po roku 1950 množstvo krajín v Európe zredukovalo celkový počet obcí prostredníctvom tzv. **zlučovacích reforiem**.

**Zlučovanie obcí** sa často považuje za jediný spôsob ako zabezpečiť, aby boli obce dostatočne veľké na to, aby boli finančne a technicky schopné poskytovať rozsiahlu škálu služieb, za ktoré sú zodpovedné. V teórii existuje veľa argumentov na to, aby sme mali menej obcí, ktoré by bolo väčšie. Na druhej strane existujú tiež názory, ktoré nesúhlasia so zlučovaním obcí (Slack-Bird, 2013).

Reformy územnej konsolidácie možno rozdeliť do niekoľkých skupín. Po prvé, problém možno vyriešiť medziobecnou spolupracou. Po druhé, rozdrobená územná štruktúra sa dá vyriešiť zlúčením.. Zlučovanie obcí je možné urobiť na dobrovoľnom princípe alebo nariadením štátu a teda povinne. (Larsen, 2002). Tento postup iniciuje štát, nakoľko centrálna vláda ustanovuje podmienky na zlúčenie pre malé obce. Štát v takomto prípade vytýči podmienky a postup zlučovania obcí v danom časovom období. Podľa Swianiewicza (2010) existuje veľa dôvodov na uskutočnenie konsolidačných reforiem.

- Väčšie obce sú schopné poskytovať služby vyššej kvality a lacnejšie. Zlúčenie znižuje náklady, pretože malé obce nie je možné spravovať efektívne;
- Väčšie obce môžu vykonávať širokú škálu služieb a ich výkon služieb je profesionálnejší;
- Väčšie obce majú k dispozícii viac profesionálnych zamestnancov a tí môžu prijímať lepšie rozhodnutia o efektívnych riešeniach;
- Väčšie obce majú viac zdrojov na rozvoj;
- Malé obce majú ťažkosti s obsadzovaním politických pozícií;
- Konsolidácia obcí pomáha podporovať miestnu demokraciu;
- Sídelná štruktúra štátu s väčšími obcami vedie k menším rozdielom medzi obcami.

Zlučovacie reformy znamenajú spojenie dvoch a viac sídelných celkov do jednej spoločnej zlúčenej obce- tzv. **municipality**. Od roku 1950 sa počet obcí znížil napr. v Litve o 90%, vo Švédsku o 87%, v Dánsku o 80%, v Belgicku o 78%, vo Veľkej Británii o 77%, v Nemecku o 51%, v Holandsku o 44%, v Rakúsku o 42%, v Nórsku o 41%, vo Fínsku o 17%, v Španielsku o 12%, vo Švajčiarsku o 7%, vo Francúzsku 5% a v Lotyšsku o 4%.

Na druhej strane existujú krajiny, kde sa za posledných 70 rokov počet obcí zvýšil. Zatiaľ čo v Taliansku tento nárast predstavuje iba 4%, v Českej republike bol zaznamenaný nárast o 51%. **Územná fragmentácia** (rozdobenosť) sa stala prekážkou v procese **decentralizácie** (v celkovom presune moci, kompetencií, financií a majetku) v mnohých krajinách (Klimovský, 2009).

Veľmi podobné problémy týkajúce sa množstva malých obcí sú prítomné tiež v Albánsku, Macedónsku, Moldavsku, Maďarsku, v Českej republike, Lotyšsku, Estónsku, na Ukrajine či v Arménsku, Azerbajdžane, Gruzínsku a v niektorých ďalších krajinách (Swianiewicz, 2010). V posledných dvoch desaťročiach prešla mestská štruktúra v rôznych európskych krajinách, najmä v škandinávskych, štruktúrnymi reformami alebo aspoň postupným procesom zlučovania miestnych sídel. Švédske komunálne reformy z rokov 1952 a 1974 znížili počet obcí z 2 500 na asi 1 000 v roku 1952 a nakoniec na 278 v roku 1974. K obecným zlúčeniam došlo tiež napr. v Izraeli, Austrálii, vo viacerých kanadských provinciách a v Japonsku. Radikálna reforma miestnej správy vo Veľkej Británii pred asi 25 rokmi spôsobila, že krajina mala najväčšiu priemernú veľkosť miestnej samosprávy v Európe (z hľadiska počtu obyvateľov).

**Sídelná štruktúra Slovenska** je charakteristická množstvom malých obcí a celkovo vysokým počtom sídelných jednotiek. Problematika **fragmentácie obcí** nebola počas socialistického režimu na stole, pretože slovenské obce skutočne nefungovali ako reálne jednotky samosprávy. Po nežnej revolúcii a zmene spoločenského a ekonomického systému sa však táto otázka stala veľmi diskutovanou záležitosťou. **Slovenská štruktúra osídlenia** je veľmi zriedkavá. V súčasnosti je na Slovensku asi 2927 obcí a mestských častí napriek tomu, že v ostatnom desaťročí bol zaznamenaný mierny pokles počtu obcí. Štruktúra sídel je však veľmi rozdrobená. Čísla týkajúce sa **fragmentácie** poukazujú na niektoré zásadné skutočnosti. **Z 2 930 obcí až 67% z nich obýva menej ako 1 000 občanov. V týchto obciach však žije iba 16% z celkového počtu obyvateľov.** Tieto čísla ukazujú prevažujúcu asymetriu a poukazujú na závažnosť problému. Takto vysoko fragmentovanú štruktúru osídlenia môžeme pozorovať aj v Českej republike. V porovnaní s Českou republikou je tu však jeden veľmi dôležitý rozdiel. Obce v Českej republike sú rozdelené do kategórií: každá kategória predstavuje iný druh obce z hľadiska právomocí a kompetencií. Inými slovami, najmenšie obce sú zodpovedné len za vymedzený okruh právomocí. Čím je obec väčšia, tým má viac právomocí a kompetencií podľa príslušnej kategórie. Na druhej strane v slovenských podmienkach je situácia zásadne odlišná. *„Na Slovensku sú si všetky obce technicky rovnocenné. Rozsah kompetencií je rovnaký pre každú veľkosť miestnej samosprávy. Zákon určuje určitú podmienku, kedy možno obec vyhlásiť za mesto. Jedinou obecnou veľkostnou kategóriou upravenou osobitným zákonom je obec (mesto) s viac ako 200 000 obyvateľmi. Bratislava a Košice majú osobitný systém miestnej samosprávy* (Swianiewicz, 2002, s. 107).

**Celkový počet obcí na Slovensku** sa od roku 1950 výrazne nezmenil. Po druhej svetovej vojne bolo na Slovensku viac ako **3 300 obcí**. Vo viac ako 40-ročnom období po vojne došlo k miernemu poklesu počtu obcí, približne o 20%. Bolo to výsledkom zlúčenia obcí uskutočneného socialistickým režimom. Je potrebné zdôrazniť, že aj dnes, keď dôjde na diskusiu o možnej stabilizácii štruktúry zlúčením obcí, občania aj predstavitelia obcí majú na pamäti nedemokratický spôsob takéhoto postupu spred desiatok rokov (Lovacká, 2009).

**Fragmentácia nie je problémom celého Slovenska.** Najväčšia koncentrácia problému leží v **severovýchodnej časti Slovenska**, hlavne v rámci hraníc Prešovského samosprávneho kraja a v niektorých južných častiach Banskobystrického samosprávneho kraja. Vo všeobecnosti možno tvrdiť, že východ Slovenska je oveľa rozdrobenejší ako je tomu na západe. Východná časť Slovenska patrí k menej ekonomicky rozvinutým oblastiam v rámci krajiny. Pre túto riedko obývanú oblasť s nízkym počtom obyvateľov sú charakteristické slabé ekonomické a hospodárske podmienky a nižšia životná úroveň a rovnako tak zásadnejšie starnutie obyvateľstva. Najviac malých sídel sa nachádza napr. v okresoch Svidník, Stropkov, Veľký Krtíš či Rimavská Sobota (Nižňanský, 2009).

**Súčasný tvar sídelnej štruktúry je výsledkom pôsobenia mnohých faktorov.** Slovenskí autori, ktorí sa zaoberajú touto problematikou, uvádzajú, že po prvé, terén Slovenska prispel k rozdrobenosti sídel. Nakoľko Slovensko je geograficky veľmi rozdrobená krajina, osídlenia boli často veľmi malé, pretože **geografické bariéry** (hory, rieky, údolia) **neumožňovali vytváranie väčších celkov** (Lovacká, 2009). Po druhé, ide o historické vzorce osídlenia Slovenska - rôzne osídlenie neosídleného terénu (kolonizácia). Neskôr to bol rozvoj ekonomických aktivít a ich koncentrácia na vybraných miestach. Súvisí to s vytváraním mikrocentier počas socialistického režimu. Toto obdobie je známe aj poklesom počtu obcí. Keď vládna elita uskutočnila reformu štruktúry osídlenia, zmizlo z mapy Slovenska približne 650 obcí. Tento zlučovací proces sa začal v 60. rokoch 20. storočia a následne trval až do revolúcie v roku 1989. Vtedajšie zlučovanie obcí malo sprehľadniť sídelnú štruktúru a znížiť náklady štátu na ekonomický chod obcí. Išlo o súčasť rozsiahlejšej stratégie, ktorá mala zabezpečiť postupné zhromažďovanie občianskej a technickej infraštruktúry vo vybraných obciach. Ako je uvedené v (Ištók-Tej, 2004), hierarchická štruktúra osídlenia bola vytvorená vládnuou elitou. Reformu sprevádzalo viacero dokumentov, prijatých vtedajšou vládnuou mocou. Všetky boli obsiahnuté v hlavnom strategickom dokumente s názvom **projekt urbanizácie Slovenska**. Obce boli rozdelené do troch skupín. Prvá skupina zahŕňala mestské samosprávy, ktoré mali slúžiť ako sociálne, výrobné a servisné centrá pre niekoľko ďalších obcí. Obce väčšieho významu boli zaradené do skupiny. Tieto obce mali slúžiť ako centrá pre celý okres. V podstate to boli rozvinuté mestá, kde bol sústredený priemysel a verejný život. V tretej skupine boli regionálne, dopravné uzly a niektoré ďalšie významné mestá (Lovacká, 2009).

V druhej polovici 20. storočia prebiehali v dvoch rôznych spoločenských systémoch na Slovensku dva protichodné procesy. Prvým procesom bola **integrácia obcí** (zlučovanie) v období štátneho socializmu. Pretože **územná fragmentácia** sa považovala za problém v celom Československu, výsledkom snahy o racionálnejšiu štruktúru osídlenia bol proces zlúčenia. Dlhodobý plán stabilizácie sídelnej štruktúry bol zavedený v roku 1972. Na základe plánu bolo vybraných 77 obcí s centrálnym zabezpečením a 624 obcí, ktoré mali pôsobiť ako

miestne centrá. Tento zásah výrazne ovplyvnil niektoré obce a to dokonca tak, že zanikli. Tento proces mal tiež obrovský vplyv na veľkostnú štruktúru obcí (Nižňanský, 2009).

**Dezintegrácia obcí** (odtrhnutie sa obce od mesta, prípadne rozdelenie obce na viac častí), ktorá sa objavila po zavedení demokratických prvkov riadenia a správy štátu po roku 1990, bola druhým procesom. Po roku 1989 sa začal výrazný nárast počtu obcí. Mnoho malých obcí v okolí väčších miest sa rozhodlo získať nezávislosť a odtrhli sa od miest. Týmto spôsobom bolo zriadených okolo 100 nových obcí. Tento trend bolo možné pozorovať hlavne v mestách s 50 000 - 100 000 obyvateľmi. Tento trend sa zmiernil po roku 2000 (Swianiewicz,2002).

V roku 1999 došlo k piatim zmenám v rámci celkového počtu obcí a ďalšie dve sa udiali v roku 2000. V roku 2001 bola prostredníctvom NRSR prijatá legislatívna zmena spojená s formovaním nových obcí. Boli stanovené podmienky založenia novej obce. **Podľa tohto zákona nemožno založiť novú obec, pokiaľ nemá najmenej 3 000 obyvateľov.** Od uskutočnenia tejto zmeny nedošlo k nijakej dramatickej zmene sídelnej štruktúry. **Proces decentralizácie verejnej správy** výrazne komplikuje značné množstvo malých obcí. V Európe existuje iba málo štátov s tak rozdrobenou štruktúrou osídlenia, akú má Slovensko. **Francúzsko je pravdepodobne najznámejším štátom s rozdrobenou sídelnou štruktúrou, nakoľko má viac ako 36 000 obcí.**

Po rozpade socializmu prebehli v rámci sídelnej štruktúry pokusy o zlúčenie obcí do väčších celkov, všetky však zlyhali. Existovalo niekoľko dôvodov, prečo boli tieto snahy o zlučovanie obcí neúspešné. Jedným z najväznejších dôvodov bol ten, že by tým vznikli konflikty medzi zlúčenými obcami, nakoľko reprezentácia jednotlivých obcí. V jednom z prieskumov zameranom na zlučovanie obcí sa preukázalo viacero komplikovaných aspektov možného zlučovania obcí. Na základe konkrétneho prieskumu viac ako 68% občanov je proti zlúčeniu. Občania tiež odpovedali aj na otázku odporúčanej veľkosti obce. Väčšinou sa uzniesli na veľkosti medzi 2800- 3800 obyvateľov. Občania v prieskume tiež súhlasili s výrokom, že obec by mala mať viac ako 1 000 obyvateľov a tiež s tvrdením, že reformou by sa mali znížiť náklady na správu obce (Nižňanský, 2009). Tento prieskum tiež ukázal, že ochota občanov stať sa súčasťou nových väčších obcí je nízka. Na Slovensku je viac ako 2 900 obcí, z ktorých takmer 70% obýva necelých 1 000 obyvateľov. V týchto obciach však žije iba 16% z celkového počtu obyvateľov. Obrovské množstvo malých obcí výrazne komplikuje proces posilňovania verejnej správy (Klimovský, 2013).

**Tabuľka 2:** Obce v jednotlivých krajoch Slovenskej republiky

Kraj	Počet obcí		Počet obyvateľov		Priemerný počet obyvateľov v obci
	Numerické vyjadrenie	Podiel na celku	Numerické vyjadrenie	Podiel na celku	
Bratislavský	73	2,5%	622 706	11,48%	8 530
Trnavský	251	8,7%	561 525	10,35%	2 237
Trenčiansky	276	9,7%	599 214	11,05%	2 171
Nitriansky	354	12,2%	705 661	13,01%	1 993
Žilinský	315	10,9%	697 502	12,86%	2 214
<b>Banskobystrický</b>	<b>516</b>	<b>17,8%</b>	<b>653 186</b>	<b>12,04%</b>	<b>1 266</b>
<b>Prešovský</b>	<b>666</b>	<b>23%</b>	<b>807 011</b>	<b>14,88%</b>	<b>1 212</b>
Košický	440	15,2%	778 120	14,33%	1 768
<b>Σ</b>	<b>2891</b>	<b>100%</b>	<b>5 424 925</b>	<b>100%</b>	<b>2 674</b>

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2020

**Fragmentácia** sa evidentne týka najmä Prešovského a Banskobystrického kraja. Z 518 obcí do 250 obyvateľov sa približne 62% nachádza v týchto dvoch regiónoch. Ak by sme chceli začať so zlučovaním, tak práve v týchto krajoch je rozdrobenosť najvyššia. Zmeny by sa nemuseli týkať Bratislavského, Trnavského, Trenčianskeho a Žilinského kraja. Lokalizácia obcí do 250 obyvateľov sa riadi tamojšími ekonomickými a sociálnymi podmienkami. Menej rozvinuté časti Slovenska čelia problému postupného vyľudňovania.

#### **Fragmentácia v Banskobystrickom kraji**

V rámci Banskobystrického kraja sledujeme najväčší problém fragmentácie v južných častiach, a to v Juhoslovenskej a Rožňavskej kotline. Ďalším regiónom, ktorý je typický pre množstvo malých obcí je Prešov, kde je fragmentácia prítomná najmä v severných častiach regiónu. Tieto regióny sú poznačené aj dlhodobým poklesom populácie. Úmrtnosť je vyššia ako miera pôrodnosti, čo výrazne ovplyvňuje znižovanie počtu obyvateľov a teda ďalšie znižovanie celkového počtu obyvateľstva, čo ešte viac zvyšuje mieru fragmentácie. Pre malé obce v okrajových častiach fragmentovaných regiónov tiež platí, že migrácia občanov je rovnako vysoká. Občania malých obcí musia dochádzať za prácou každý deň a to častokrát desiatky kilometrov. Nedostatok pracovných príležitostí úzko súvisí s neschopnosťou malej obce zabezpečiť služby, ktoré by v takejto obci neboli rentabilné. Všetky tieto negatívne aspekty sú ešte viac umocnené častokrát veľmi slabým zabezpečením cestnej a železničnej infraštruktúry, nedobudovanou diaľničnou sieťou a pod.

#### **Fragmentácia v Prešovskom kraji**

Pri zameraní sa na Prešovský kraj môžeme konštatovať, že v porovnaní s Banskobystrickým krajom ide o veľmi podobné charakteristiky. Prešovský kraj je rozdelený do 13 okresov (Bardejov, Kežmarok, Humenné, Levoča, Medzilaborce, Poprad, Prešov, Sabinov, Snina, Stará Ľubovňa, Stropkov, Svidník a Vranov nad Topľou). **Stupeň fragmentácie sa líši, pretože Poprad, Sabinov a Kežmarok patria do stabilizovaných okresov, zatiaľ čo situácia v Medzilaborciach, Snine, Svidníku a Stropkove je situácia z hľadiska fragmentácie oveľa vážnejšia.** Táto pohraničná je dlhodobo poddimenzovaná

periférnou oblasťou. Prešovský kraj je mimo dosahu a vplyvu metropolitných aglomerácií v Európe, čo sa odráža v demografickom potenciáli rozvoju tohto regiónu. Podiel vidieckych obcí s počtom obyvateľov nižším ako 500 je na úrovni okolo 75%. Počet je ešte vyšší, pokiaľ ide o čísla samotných okresov. Ku príkladu slúži napr. okres Stropkov, v ktorom sa nachádza len 8% obcí väčších ako 500 obyvateľov. Všetky ostatné obce okresu Stropkov sú obývané menej ako 500 obyvateľmi.

Problém takto rozdrobenej štruktúry osídlenia spočíva v nedostatočnom poskytovaní služieb najmenšími obcami. **Obec obývaná 8 obyvateľmi, obec „Príkra“** nemôže svojim obyvateľom poskytovať všetky základné služby. Obec sa nachádza v severovýchodnej časti Slovenska, neďaleko slovensko-poľských hraníc. Táto časť je známa svojou členitou štruktúrou osídlenia. V tomto regióne sa nachádza väčšina malých obcí Prešovského kraja. Ďalšou skutočnosťou, ktorá problém zhoršuje je fakt, že väčšina najmenších obcí smeruje k absolútnemu vyľudneniu. Počet obyvateľov sa v malých obciach permanentne znižuje, nakoľko sa tieto obce nachádzajú hlavne v menej rozvinutých častiach Slovenska. Mladí ľudia sa často sťahujú buď do priemyselných častí Slovenska alebo do zahraničia. Populácia v okrajových častiach Slovenska tiež výrazne starne. (Bleha et. Al., 2013).

### **Návrhy riešení konsolidácie sídelnej štruktúry**

**V roku 2004 bol predložený návrh na vytvorenie viac ako 300 municipalít (mikroregiónov).** Mikroregión možno definovať ako administratívne jednotky medzi obcou a krajom. Centrum každého mikroregiónu bolo vybrané na základe dôležitosti mesta (alebo dediny). V rámci tohto projektu bolo zohľadnených veľa atribútov. Centrum mikroregiónu by malo byť zdravotným strediskom, strediskom s úradom práce, školským strediskom atď. Dochádzanie do práce a do školy boli rozhodujúcimi bodmi pri výbere mikroregiónu. Geografické aspekty významne ovplyvnili aj konečný návrh. Morfológia terénu, riečna sieť mierne zmenila pôvodný zámer. Okrem toho návrhu vytvorenia tzv. mikroregiónov v podobe zlúčených obcí- municipalít, existuje viacero iných možností riešenia problémov súvisiacich s fragmentovanou sídelnou štruktúrou.

V zásade dnes existujú tri možnosti, resp. tri spôsoby riešenia sídelnej štruktúry s množstvom malých a často tiež nefunkčných obcí. Prvá oblasť riešenia počtu malých, samostatných a slabo vybavených obcí zahŕňa prístup **zlučovania obcí**. Zlúčenie obcí ako takých je v zásade z dlhodobého hľadiska najkonceptnejším riešením. Slovensko ako súčasť Česko-Slovenska má skúsenosti s podobnou reformou a jej forma implementácie rozhodne neprispieva k pozitívnej reakcii na akúkoľvek dnešnú reformu obcí.

Vo všeobecnosti existujú návrhy, ako by sa v rámci Slovenska mali zlučovať obce. Tieto návrhy sa líšia iba rozsahom, spôsobom alebo časovým rámcom. Medzi najdôležitejšie určite patrí štúdia s názvom „**Analýza mikroregiónov**“. Ide o štúdiu v rámci projektu VEGA-vedeckej grantovej agentúry. Podstatou tejto štúdie je predstavenie návrhu na vytvorenie 160 mikroregiónov. Autori v zásade nehovoria, že týchto 160 regiónov má byť nových **160 zlúčených obcí- municipalít**. V prvom rade ide o identifikáciu 160 prirodzených mikrocentier Slovenska, ktoré potom môže slúžiť ako návrh novej reorganizácie miestnej samosprávy na Slovensku.

Prevažná časť tejto štúdie je preto zameraná na identifikáciu prirodzených centier mikroregiónov, ktoré by mohli slúžiť ako možné hranice nových zlúčených obcí. Autori stanovili niekoľko kritérií, ktoré sa zohľadnili pri identifikácii týchto mikroregiónov. Boli to: populačné centrá a historická kontinuita, administratívne centrá, školské strediská, zdravotné strediská, centrá práce, centrá škôl, dopravné strediská, matričné centrá a finančné centrá. Táto štúdia je veľmi prehľadná, ale jej implementácia dnes naráža na problém politického uplatnenia v praxi. Táto štúdia sa nezaobera ekonomickými nákladmi, ani potenciálnymi úsporami z rozsahu (Tichý, 2005).

Iný návrh zlučovania obcí je spracovaný v dokumente s názvom „**Skrytý poklad v samospráve**“. Ide o návrh zlúčenia, kde sa okrem iného na začiatku uvádza, že: „*existuje priestor pre miestnu samosprávu na rozvoj obcí a zlepšenie kvality ich služieb pri nezmenených finančných zdrojoch. Sústreďením výkonu obecnej správy na väčšie celky sa uvoľnia finančné zdroje, ktoré je možné použiť napríklad pri zachovaní alokácie v danej lokalite, na výstavbu škôlok, domovov sociálnych služieb, opravu ciest, ale aj na získanie lepších ľudských zdrojov*“ (Inštitút finančnej politiky, 2017).

**Až 92% všetkých obcí na Slovensku má menej ako 3 000 obyvateľov. Slovensko má viac ako 3,5-krát vyšší podiel starostov a viac ako dvojnásobne vyšší podiel mestských poslancov na 100 tisíc obyvateľov, ako je priemer EÚ.** Fragmentácia miestnych samospráv vedie k neefektívnej implementácii samosprávy. **Obce do 250 obyvateľov vynakladajú viac ako polovicu všetkých výdavkov na správu**, tzn. na úkor rozvoja obcí a kvality poskytovania služieb. Naopak, samosprávy s počtom obyvateľov od 20 000 do 50 000 minú na svoje spravovanie iba 10% svojich výdavkov. Návrhom, ktorý je prezentovaný v štúdiu s názvom „Skrytý poklad v samospráve“ by sa mohlo ušetriť 181 mil. eur ročne. „*V strednodobom horizonte je však vhodné zvážiť koncentráciu výkonu správy do mikroregiónov, ktoré by priniesli až 316 mil. EUR. eur ročne*“ (Inštitút finančnej politiky, 2017). Táto štúdia navrhuje zriadenie obcí v medziach súčasných matričných úradov. Je to asi 900 prípadných možných budúcich obcí. Tento návrh tiež ukazuje možné finančné úspory, čo je rozdielom v porovnaní s inými dokumentami. Táto možnosť reformy teda viac-menej poukazuje na možné ekonomické úspory, aj keď ekonomické dôvody nie sú dôvodom reformy.

## ZHRNUTIE

Problematiku sídelnej štruktúry je potrebné vnímať v súvislosti s viacerými inými témami dneška. Sídelná štruktúra konkrétneho štátu nám dáva základný prehľad o tom, do akej miery sú v štáte zastúpené obce a mestá, koľko obcí má vidiecky charakter a pod. **Pojem sídlo** nie je možné zamieňať s pojmom „dedina“. V rámci sídel nazývame obec jednotkou, ktorá má formu právnickej osoby, má svoje rozhodovacie orgány, rozpočet, majetok a pod. Sídelná štruktúra nám tiež ukazuje, do akej miery sú **konsolidované alebo fragmentované** jednotlivé regióny vybraného štátu. **Konsolidovaná sídelná štruktúra** je charakteristická celkovým nízkym počtom obcí a zároveň nízkym percentuálnym zastúpením najmenších obcí. Naopak fragmentovaná sídelná štruktúra je typická celkovo vysokým počtom obcí (v porovnaní s veľkosťou štátu) a zároveň vysokým zastúpením malých obcí. Nakoľko hovoríme o malých obciach, je potrebné si zrekapitulovať, že tento pojem je pomerne ťažko definovateľný.

Chápanie malej obce v podmienkach Nemecka a Slovenska je výrazne odlišné. Množstvo autorov predstavuje svoj pohľad na pojem malá obec. Rovnako tak sa v literatúre mnohokrát píše o pojme optimálna veľkosť obce. Z literatúry vieme, že vo väčšine prípadov sa uvádza 3000 až 5000 obyvateľov ako optimálna veľkosť obce z hľadiska zabezpečenia infraštruktúry a služieb. **Slovenská sídelná štruktúra** je jednou z najfragmentovanejších v Európe. Celkový počet obcí vrátane mestských častí Bratislavy a Košíc (ktoré sú rovnako samosprávnymi jednotkami) je na úrovni 2927. Priemerná veľkosť slovenskej vidieckej obce je jednou z najmenších v Európe. Podobne malé obce sú typické napr. pre Českú Republiku, Ukrajinu či Francúzsko. Štruktúra sídel na Slovensku je rôznorodá v rámci jednotlivých krajov. Najväčší podiel malých obcí, či už v kategórii do 250 obyvateľov alebo v kategórii do 500 obyvateľov sa nachádza v dvoch krajoch Slovenska a to v Banskobystrickom kraji a Prešovskom kraji. Oba tieto kraje je potrebné rovnako špecifikovať. **Nie všetky okresy Banskobystrického a Prešovského kraja sú zároveň typické veľkým množstvom malých obcí.** V prípade Prešovského kraja je to napr. okres Svidník či Stropkov, v prípade Banskobystrického kraja ide napr. o okres Rimavská Sobota a Veľký Krtíš. Samotná existencia malých obcí je naviazaná na širší okruh problémov, ktoré priamo súvisia s parametrami sídelnej štruktúry. Nakoľko sú miestne rozpočty obcí do značnej miery ovplyvnené veľkosťou obce, sú častokrát tak nízke, že obec nie je schopná realizovať ani základné služby. Zásadné riešenia zmeny sídelnej štruktúry sa dajú de facto udiat prostredníctvom **tzv. zlučovacích reforiem.** Tieto reformy prebehli v mnohých krajinách (najmä Západnej Európy) v ostatných desaťročiach. **Sídelná štruktúra Slovenska by sa tak mohla výrazne skonsolidovať a väčšie obce by sa mohli následne viac decentralizovať.** Inými slovami, ak by sme mali viac väčších obcí a nižší podiel malých obcí, mohli by sme na obce preniesť viac funkcií a zvýrazniť ich pôsobnosť. Sídelná štruktúra teda nie je len predmetom skúmania geografov, ale aj odborníkov z oblasti verejnej správy, ekonómie, sociológie či práva, nakoľko priamo vplýva na uvedené oblasti.

### **Kontrolné otázky:**

1. Ako môžeme charakterizovať sídelnú štruktúru?
2. Ako môžeme definovať fragmentáciu sídelnej štruktúry?
3. Čo je to decentralizácia a ako sa prejavuje?
4. Ktoré krajiny v Európe sú typické fragmentovanou sídelnou štruktúrou?
5. Akým spôsobom sa vyvíjala sídelná štruktúra do roku 1989?
6. Aké typy obcí boli vytvorené počas konsolidácie sídelnej štruktúry počas reformy urbanizácie v Československu?
7. Ako sa prejavila dezintegrácia obcí po roku 1989?
8. Aké základné spôsoby reformy fragmentovanej sídelnej štruktúry poznáme?
9. Čo je to municipalita a aký je rozdiel medzi obcou a „dedinou“?
10. V ktorých krajoch Slovenska je najvyššia miera fragmentácie sídel?



## POUŽITÁ LITERATÚRA

- BERČÍK, P – LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí SR od roku 1990*. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR. 2003. 106s.. ISBN 80-88842-64-6.
- BONISH a kol.2011. *Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter?* November 2011 No. 18, Halle Institute for Economic Research, IWH Discussion Papers
- BLEHA, B.- ŠPROCHA, B.- VAŇO, B. 2013. *Prognóza populačného vývoja Slovenskej republiky do roku 2060*. Bratislava: INFOSTAT. 2013. 84s. ISBN 978-80-89398-23-2.
- BRIX, R.2017. *Development and continuation of Slovak local government reform: scope, strategy and challenges*. Dizertačná práca: Trnava. Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave
- ČAPKOVÁ, S a kol. 2001. *Štruktúra územnej samosprávy vo vybraných štátoch Európy*. Bratislava.: Nadácia vzdelávania samosprávy SR.2001.140s. ISBN 80-88947-07-3.
- IŠTOK R.- LOVACKÁ S.2005. Základná charakteristika sídelnej štruktúry Prešovského kraja ako východisko pre realizáciu komunálnej reformy. In: *Acta Facultatis Studiorum Acta Politologica*. 2005. (4) s.182-213.
- IŠTOK, R. – MATLOVIČ, R.—MICHAELI, E. 1999. *Geografia verejnej správy*. Prešov: Fakulta humanitných a prírodných vied Prešovskej univerzity. 1999. 158s. ISBN 80-88885-65-5.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry*. Acta Politologica, Vol. 1, No. 2, p. 182-213. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D. 2012. *Samosprávy v EÚ. Inšpirácie pre Slovensko. Švédsko*. In *Územná samospráva*, marec 2012, vol. VIII, ISSN 1337-9305. s. 48-53. Dostupné na internete <[http://147.232.5.162/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky\\_33.pdf](http://147.232.5.162/krvam/files/clanky/klimovsky/klimovsky_33.pdf)>.
- KLIMOVSKÝ, D. 2013. *Territorial consolidation vs. Inter-municipal cooperation in post-communist Europe: Recent experience and challenges. Paper presented at a conference* (Selected issues of administrative reality, Novo mesto).
- KUKLIŠ, P.- VÍROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy(v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*.Bratislava: Paneurópska vysoká škola.2012.240s .ISBN 978-80-89447-77-0.
- NIŽŇANSKÝ, V. a- kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Merkury, 2009. 59p. ISBN 978-80-3564-552-4.
- PODMANICKÁ, Z. 2014. *Štatistický lexikón obcí Slovenskej republiky 2011: výskumná správa*. Bratislava: Štatistický úrad SR, 2014. 336s.
- SLAVÍK, V. et.al. 2005. *Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky: Projekt riešený pre splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy: projekt*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2005. s. 37.
- SWIANIEWICZ, P. 2002. *Consolidation or Fragmentation?: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest. 2002. ISBN 963-9419-45-1.

- SWIANIEWICZ, P. 2010 *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest. 2010.341p. ISBN: 978 963 9719 16 3.
- TEKELI, J. 2013. Zlučovanie a rozdelenie slovenských obcí. In *Ius et Administration*. 2013, vol. 2, no. 2. Dostupné na internete: < <http://iusetadministratio.eu/jozef-tekeli-496.html>>.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In *Ekonomický časopis/ Journal of Economics*. ISSN 0013-3035,2005, Vol. 53, no.4, p.364-382.

## **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- BLEHA, B.- ŠPROCHA, B.- VAŇO, B. 2013. *Prognóza populačného vývoja Slovenskej republiky do roku 2060*. Bratislava: INFOSTAT. 2013. 84s. ISBN 978-80-89398-23-2.
- SLAVÍK, V. et.al. 2005. Analýza mikroregiónov Slovenskej republiky: Projekt riešený pre splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy: projekt. Bratislava: Úrad vlády SR, 2005. s. 37.
- SWIANIEWICZ, P. 2010 *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest. 2010.341p. ISBN: 978 963 9719 16 3.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. In *Ekonomický časopis/ Journal of Economics*. ISSN 0013-3035,2005, Vol. 53, no.4, p.364-382.

# PRÍJMY A VÝDAVKY ROZPOČTU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

## **Abstrakt:**

Príspevok je zameraný na najdôležitejšie aspekty príjmov a výdavkov územnej samosprávy. Vychádzame pri tom so základnými pohľadmi vybraných autorov na rozpočty územnej samosprávy a sústavu verejných rozpočtov. Príjmy územnej samosprávy sme rozčlenili podľa použitia, ekonomického hľadiska, zdroja, návratnosti a záväznosti. Ďalšia časť sleduje výdavky z rozpočtov územnej samosprávy a rozdeľuje ich použitím viacerých hľadísk od ekonomického, cez rozpočtové plánovanie až po rozdelenie podľa funkcií verejných financií.

## **Kľúčové slová:**

*Rozpočet, územná samospráva, príjmy, výdavky, klasifikácia*

Predpokladom pre realizáciu činností územnej samosprávy je rozpočet. Rozpočet má rôzne interpretácie a možno ho považovať napríklad za peňažný fond, bilanciu alebo finančný plán. V zásade sa skladá z dvoch častí - príjmovej a výdavkovej. Príjmovú časť tvoria finančné prostriedky, ktoré územná samospráva získala. Výdavková časť je súhrnom opatrení a činností, na ktoré boli finančné prostriedky vynaložené. Rozpočet územnej samosprávy predstavuje jeden z najdôležitejších nástrojov, ktoré majú vo svojich rukách predstavitelia územnej samosprávy tak na lokálnej úrovni územnej samosprávy (napr. obce, mestá, municipality) ako aj na regionálnej úrovni územnej samosprávy (regióny, vyššie územné celky, samosprávne kraje, kantóny, spolkové krajiny, federálny štát, provincie).

## **ROZPOČET ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY**

Pojem rozpočet (angl. budget) pochádza zo starofrancúzskeho slova bouglette (*bydžél*) a znamená kožený vak na peniaze (Bianchi, Giovanni, Bžunda, 1891). Postupom času sa tento pojem stal viacvýznamovým. Právne vedy na rozpočet nahliadajú prioritne, ako na právny dokument. Podstatou rozpočtu pre ekonómov je bilancia príjmov a výdavkov. V teoretickej rovine predstavuje rozpočet dokument, ktorý vypovedá o finančných podmienkach a plánoch danej organizácie a obsahuje množstvo informácií o príjmoch, výdavkoch, cieľoch a prioritách organizácie (Lee, Johnson, Joyce; 2008).

Rozpočty územnej samosprávy patria do sústavy verejných rozpočtov. Každý rozpočet je zároveň aj peňažným fondom, s ktorým hospodári daná územnosprávna jednotka. Ako také sú jedným z najdôležitejších determinantov výkonu a rozvoja municipálnej a regionálnej ekonomiky. Rozpočet a celý rozpočtový proces je veličina na zabezpečenie a financovanie politiky na lokálnej a regionálnej úrovni tým, že dáva do vzťahu plánované príjmy s plánovanými výdavkami.

V slovenskej a českej odbornej literatúre<sup>1</sup> sa stretieme so štyrmi základnými pohľadmi na verejné rozpočty a rozpočty územnej samosprávy, ktoré majú rôznu podstatu:

- I. Rozpočet ako peňažný fond;**
- II. Rozpočet ako bilancia;**
- III. Rozpočet ako finančný plán;**
- IV. Rozpočet ako nástroj verejnej politiky.**

Rozpočty územných samosprávnych jednotiek sú decentralizované **peňažné fondy (I.)**, v ktorých sa koncentrujú príjmy a tie sa následne používajú na financovanie verejných aj zmiešaných statkov. Obdobne ako aj u iných verejných rozpočtov, sú rozpočty územno-samosprávnych jednotiek vytvárané, rozdeľované a používané s využitím nenávratného, neekvivalentného a nedobrovoľného spôsobu financovania (Provazníková, Sedláčková, 2009). Princíp nedobrovoľnosti znamená, že finančné prostriedky do rozpočtu plynú na základe povinnosti platiť dane. Túto povinnosť je možné pod hrozbou sankcií (napr. pokút) vynútiť. Princíp neekvivalencie je založený na tom, že neexistuje nárok na adekvátne plnenie za daň. Plnenie, ktoré dostane poplatník formou verejných výdavkov, nemusí byť ekvivalentné k jeho platbe. Súčasne u platieb vo forme daní a poplatkov nie je poplatníkovi známe do ktorých verejných statkov budú tieto finančné prostriedky alokované. Nenávratný princíp znamená, že zaplatenú daň nemožno požadovať späť a nikomu nevzniká nárok na protiplnenie. V súčasnosti v najväčšej miere plynú do rozpočtov územných samospráv prostriedky založené na princípoch nenávratnosti, nedobrovoľnosti a neekvivalentnosti. Konkrétne ide o rôzne dane, odvody, poplatky, prostriedky z európskych štrukturálnych fondov a príjmy z privatizácie (Pospíšil, 2013).

Rozpočet územnej samosprávy je z účtovného hľadiska **bilanciou (II.)**, lebo zahrňuje všetky bežné aj kapitálové príjmy a výdavky. Táto bilancia sa dá rozdeliť na dve menšie subúrovne a to na (Tomášková, 2006):

- I. Bežnú bilanciu;**
- II. Kapitálovú bilanciu.**

*Bežná bilancia* tvorí rozhodujúcu časť rozpočtu, pretože obsahuje bežné príjmy a bežné výdavky<sup>2</sup>. Najväčší podiel výdavkov predstavujú obligatórne výdavky, ktoré sú exaktne stanovené a pri plánovaní rozpočtu ich nemožno vypustiť ani svojvoľne ovplyvniť. V dlhodobom hľadisku by mala byť bežná bilancia vyrovnaná, v lepšom prípade prebytková. Často krátko nastáva situácia, kedy je však bežná bilancia obcí schodková. *Kapitálová bilancia* zahŕňa bežne sa neopakujúce príjmy a výdavky. Väčšinou sa jedná o jednorazové záležitosti. V prevažnej miere sa jedná o financovanie investícií do verejných statkov, od nich sa v budúcnosti očakáva požadovaný úžitok.

Rozpočet, ako výsledná bilancia hospodárenia sa dá charakterizovať nasledovným vzťahom:

$$F_a + (P - V) = F_b$$

<sup>1</sup> Napríklad Peková, Pilný, Jetmar-*Veřejná správa a finance veřejného sektoru* (2008); Provazníková, Sedláčková-*Financování měst, obcí a regionů* (2009); Medved', Nemeč-*Veřejné financie* (2011); Žárska a kol.-*Komunálna ekonomika a politika* (2007).

<sup>2</sup> Bežné príjmy a bežné výdavky v zmysle, že sa každoročne sa opakujú.

**Legenda:** **F<sub>a</sub>** - stav finančných prostriedkov na začiatku rozpočtového obdobia, **P** – príjmy, **V** – výdavky, **F<sub>b</sub>** - stav finančných prostriedkov na konci rozpočtového obdobia.

Na rozdiel od účtovníctva, kde musí byť bilancia za zúčtovacie obdobie vyrovnaná, dochádza pri rozpočtoch územnej samosprávy na konci rozpočtového obdobia k určitým disproporciám. Po skončení obdobia, na ktoré bol rozpočet vytvorený, dochádza k určitým disproporciám a môže skončiť ako *vyrovnaný rozpočet*, kedy sú príjmy a výdavky totožné, pričom k tejto situácii dochádza len vzácnne. Ďalšou možnosťou je *prebytkový rozpočet*, keď príjmy prevýšili výdavky (ak je **F<sub>b</sub>** väčšie ako **F<sub>a</sub>**). V tomto prípade sa prebytková časť zvyčajne odvedie do rezervy obce pre ďalšie rozpočtové obdobie. Posledným prípadom je *schodkový rozpočet* (ak je **F<sub>a</sub>** väčšie ako **F<sub>b</sub>**), v ktorom prevažujú výdavky nad príjmami. V praxi sa najčastejšie stretávame s vyrovnávaním schodku použitím vlastných rezerv, za financovaním preklenovacím úverom alebo emitovaním cenných papierov.

Rozpočet územnej samosprávy je vždy zostavovaný na jedno rozpočtové obdobie, ktoré sa zhoduje so všetkými rozpočtami rozpočtovej sústavy a vo väčšine krajín sa zhoduje s kalendárnym rokom. Vďaka rozpočtu si vedľa predstavitelia obcí miest, municipalít, regiónov, kantónov, spolkových krajín alebo spolkových republík rozvrhnúť svoje aktivity počas kalendárneho roka. Vďaka vopred stanovenému finančnému plánu predstavitelia územnej samosprávy majú pred sebou zladenie príjmových možností a stanovenie prioritných výdavkových oblastí. Dôležitou rolu tu zohráva aj schopnosť predstaviteľov územnej samosprávy dlhodobejšie a konceptnejšie uvažovať v dlhšom časovom horizonte.

Rozpočet predstavuje **finančný plán (III.)**, ktorý by mal zaistiť solventnosť každej jednotky územnej samosprávy, a to tým, že pripúšťa len tie výdavky, ktoré sú kryté príjmami, ktoré možno očakávať, existujúcimi rezervami alebo prípadnými pôžičkami, ktoré možno získať a splatiť (Provazníková, Sedláčková, 2009).

Územnosprávny rozpočet je **nástrojom (IV.)** na realizáciu stanovených koncepcií sociálneho a ekonomického rozvoja daného územia. Zároveň každá územnosprávna jednotka (obec, mesto, samosprávny kraj, regióny) prostredníctvom rozpočtu alokuje zdroje, stanoví úroveň a celkové zameranie aktivít. Rozpočet teda slúži na financovanie lokálnych i regionálnych potrieb, presadzovanie miestnych a regionálnych záujmov a plánovanie ekonomického aj spoločenského rozvoja územia. Tým, že poskytuje úplné informácie o finančnej situácii a plánoch, môže byť považovaný za základ kontroly a posudzovania efektívnosti jednotlivých aktivít a priorit územnej samosprávy.

Na základe vymedzenia širokej škály funkcií, ktoré územnosprávne rozpočty plnia, R. Pospíšil (2013) identifikoval 3 spoločné roviny všetkých rozpočtov územnej samosprávy :

- I. Rozhodovaciú;**
- II. Riadiacu;**
- III. Kontrolnú.**

**Rozhodovacia rovina rozpočtu (I.)** sa prejaví pri rozhodnutí o tom, čo chce samospráva dosiahnuť. Predstavitelia územnej samosprávy rozhodujú o umiestnení zdrojov medzi jednotlivé výdavkové alternatívy, teda medzi rôzne služby, investície a podobne. V prípade **riadiacej roviny (II.)** ide o alokáciu prostriedkov medzi jednotlivé organizačné jednotky územnej samosprávy. Alokované zdroje sú následne k dispozícii (na mzdy, vybavenie, budovy a podobne) na dosiahnutie požadovaných výstupov. Posledná rovina rozpočtu je

**kontrolná (III).** Vyplýva z legalizácie toho, koľko finančných prostriedkov jednotka územnej samosprávy získa a vynaloží, kto môže financie použiť a na aký účel.

Rozšírenú verziu toho, aké funkcie plní verejný rozpočet územnej samosprávy predkladá Žárska a kol. (2007). Vychádza pri tom z funkcií verejných financií (verejných rozpočtov vo všeobecnosti) a aplikovala ich na konkrétne podmienky územnej samosprávy:

- I. Alokačná funkcia;**
- II. Distribučná/rozdeľovacia funkcia;**
- III. Stabilizačná funkcia;**
- IV. Kontrolná funkcia;**
- V. Stimulačná funkcia.**

V prípade **alokačnej funkcie rozpočtov územnej samosprávy (I.)** sa vychádza zo skutočnosti, že niektoré oblasti nedokážu riešiť trhové prostredie a je preto nevyhnutné, aby zasiahol štát v zastúpení cez územnú samosprávu. Štát (centrálne vládna úroveň) využíva rozpočtový mechanizmus na zasahovanie do ekonomiky tým, že zabezpečenie určitého statku je v právomociach územnej samosprávy. **Prerozdeľovacia funkcia (II.)** znamená, že rozpočty územných samospráv sú prostriedkom aj nástrojom distribúcie národného dôchodku. Veľká časť príjmov rozpočtov územnej samosprávy pochádza od ekonomických subjektov. Tie sa následne použijú vo forme výdavkov na zabezpečenie verejných statkov. Celková výška príjmov a výdavkov územnosprávnych jednotiek by mala odrážať objem právomocí, ktorými disponujú. **Stabilizačná funkcia (III.)** sa prejavuje ako opatrenia, ktorými sa územná samospráva snaží zabrániť alebo predchádzať negatívnym ekonomickým dopadom. Najzrejmším príkladom stabilizačnej funkcie rozpočtov územnej samosprávy je realizovanie reštriktívnej alebo expanznej lokálnej a regionálnej politiky. **Kontrolná funkcia (IV.)** sa prejavuje v kontrole plnenia cieľov finančnej a rozpočtovej politiky. Samotná kontrola nemá len statický charakter (kontrola príjmov a výdavkov), ale je spojená aj s dynamickou realizáciou opravných krokov, ktoré majú odstrániť nežiaduci stav. Posledná, **stimulačná (V.) funkcia** rozpočtov územnej samosprávy sa spája so záujmom a zainteresovanosťou jednotlivých aktérov pri realizácii rozpočtových príjmov a výdavkov. Dôraz sa kladie na vhodnú konštrukciu príjmov a výdavkov, tak aby motivovali k rozvoju územia.

## **PRÍJMY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY**

Vhodne zostavený rozpočet územnej samosprávy predstavuje základ pre jej dobré hospodárenie v rozpočtovom období. Príjmy rozpočtu poskytujú predstaviteľom územnej samosprávy možnosť na udržiavanie a rozvoj fungujúceho systému na zabezpečovanie verejných služieb. Príjmy miestnych a regionálnych územnosprávnych celkov sú určujúcim faktorom pre výšku výdavkov. Príjmy rozpočtu sú vo forme finančných prostriedkov, prostredníctvom ktorých realizuje obec, mesto alebo región výdaje potrebné na vlastný chod a rozvoj.

V teoretickej rovine by mala byť celková skladba príjmovej časti rozpočtu každej územnosprávnej jednotky determinovaná podmienkami na diferenciaciu zdrojov. Príjmy by mali byť preto dostatočne výnosné, aby postačovali na dosiahnutie primeranej miery

sebestačnosti jednotlivých samosprávnych úrovní a jednotiek . Súčasne časť príjmov by mala odrážať vlastnú aktivitu územnosprávnej samosprávy, ktorá má možnosti a schopnosti na získavanie vlastných nedaňových príjmov. Príjmy rozpočtov územnej samosprávy by mali byť rovnomerne rozložené z časového aj priestorového hľadiska, aby nedochádzalo ku vzniku veľkým disparitám v rámci fiškálneho systému. Zároveň by ale nemali byť administratívne náročné a správne náklady na výber daní a poplatkov by sa mali držať na čo najnižšej úrovni (Peková, 2004).

**Tabuľka 1:** Príjmy rozpočtu územnej samosprávy

HLADISKO				
Použitie	Ekonomické	Zdroj	Návratnosť	Záväznosť
Bežné	Daňové	Vlastné	Návratné	Obligatórne
Kapitálové	Nedaňové	Cudzie	Nenávratné	Fakultatívne

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z hľadiska použitia príjmov rozlišujeme *bežné* a *kapitálové* príjmy. Bežné príjmy sú charakteristické tým, že sa môžu využiť len na financovanie bežných výdavkov<sup>3</sup>. Kapitálové príjmy sú potom príjmy z predaja alebo prenájmu majetku územnej samosprávy a väčšinou slúžia na realizáciu investičných potrieb.

Pri použití ekonomického hľadiska rozdelíme príjmy na *daňové* a *nedaňové*. Daňové príjmy rozpočtov územných samospráv tvoria finančné prostriedky, ktoré do rozpočtu pritekli po zaplacení rôznych daní a predstavujú výraznú položku. „*Dane sú povinné platby spojené s určitými aktivitami. Príjmy vyberané daňami sa používajú na nákup vstupov nutných k produkcii verejne poskytovaných statkov a služieb*“ (Hyman, 2008, str. 404). Pre skupinu príjmov označovaných ako nedaňové vo všeobecnosti platí, že sú závislé na samotnej aktivite územnej samosprávy.

Výrazne na ne vplýva aj rozsah vlastníckych práv k majetku (Sedláková, 2012). Výšku a štruktúru nedaňových príjmov<sup>4</sup> priamo ovplyvňujú svojim chovaním všetky jednotky územnej samosprávy autonómne.

Aplikovaním rozdelenia príjmov rozpočtov územnej samosprávy podľa zdroja, sa vytvoria dve skupiny príjmov. *Vlastné* príjmy tvoria všetky príjmy rozpočtu, ktoré plynú z vlastných príjmových zdrojov. Spadajú sem tak daňové a nedaňové príjmy ako aj ostatné príjmy napríklad výnosy z pokút, zbierok. *Cudzie* alebo *externé* príjmy sú príjmy, ktoré pritečú do rozpočtov územných samospráv z cudzích príjmových zdrojov. Územná samospráva ich získava buď zo štátneho rozpočtu formou dotácií a transferov alebo od peňažných ústavov ako úvery, pôžičky alebo emisie cenných papierov.

<sup>3</sup> Bežné výdavky vznikajú v súvislosti s bežnou činnosťou a spadajú sem položky ako platy, mzdy, služby, energie, materiál, opravy alebo nájomné.

<sup>4</sup> Do nedaňových príjmov patria poplatky za služby, ktoré poskytuje územná samospráva, prijaté úroky, dividendy, splátky pôžičiek, prijaté sankčné platby, príjmy z prenájmu majetku a z podnikania.

Daňové príjmy, transfery a dotácie a v neposlednom rade nedaňové príjmy, v zmysle príjmov súvisiacich s vlastnou aktivitou územnej samosprávy, tvoria z hľadiska návratnosti *nenávratné* príjmy. Predstavujú finančné vzťahy tvorby územných rozpočtov na princípe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti. Opačnú skupinu, teda návratné príjmy rozpočtu zastupujú úvery alebo pôžičky, ktoré sú spájané s povinnosťou územných samospráv ich za určitých podmienok splatiť.

Príjmy územných samospráv sú veľmi rôznorodé. Z ekonomického hľadiska je významné rozlišovať príjmy na tie, ktoré môže územná samospráva ovplyvniť svojim rozhodnutím a činnosťou a na tie, ktoré svojimi aktivitami ovplyvniť nemôže, pretože sú závislé od rozhodnutia centrálnej vládnej úrovne – štátu.

### **Daňové príjmy**

Daň je v odbornej literatúre definovaná ako povinná, zákonom vopred stanovená čiastka, ktorá na nenávratnom princípe odčerpáva časť nominálneho dôchodku daného subjektu. Daňami dochádza k prerozdeleniu medzi verejným a súkromným sektorom. Príjmy z daní teda tvoria väčšinu príjmov rozpočtov vládnych úrovní.

Odvodzovanie príjmov pre jednotlivé vládne úrovne a územnú samosprávu je komplikovaný proces, lebo objem príjmov z hľadiska úspešnej realizácie fiškálnej decentralizácie, by sa mal približovať k optimálnej výške. Tiež by mal zodpovedať určenej zodpovednosti za zabezpečovanie príjmov a následne výdajov jednotlivých vládnych úrovní, ktoré sú nevyhnutné pre realizáciu preferencií občanov daného spoločenstva. Systém zdanenia v decentralizovanom systéme by mal vychádzať z princípu zdanenia podľa úžitku. Tento princíp vedie k alokačnej efektívnosti. Obyvatelia každej oblasti by mali platiť za verejné statky, ktoré táto vládna úroveň poskytuje. Z toho vyplýva existencia daní pre rozsiahle územie (územie štátu) k financovaniu statkov a tiež miestnych daní k financovaniu verejných statkov pre určité oblasti, podľa miery ich preferencie.

Takýto spôsob financovania hodnotí McLure (2001) ako nedostatočný. Argumentuje to tým, že dane na základe úžitku nebudú postačovať k financovaniu nižších vládnych úrovní. Podstatná časť rozpočtu musí byť financovaná preto na základe princípu platobnej schopnosti a neekvivalencie.

Pri stanovení vhodnej daňovej štruktúry vplyvom fiškálnej decentralizácie je nevyhnutné stanoviť:

#### **I. Daňovú právomoc;**

#### **II. Daňové určenie.**

**Daňová právomoc (I.)** je založená na zákonom stanovenom objekte zdanenia, ktorá úroveň vlády môže zdaňovať, upravovať konštrukciu dane a stanovovať výšku dane. **Daňové určenie (II.)** sa týka stanovenia optimálnej vertikálnej štruktúry zdanenia. V rámci daňového určenia je dôležité z pohľadu fiškálnych vzťahov medzi jednotlivými vládnyimi úrovňami určiť, kto bude mať právomoc zdaňovať a čo bude predmetom zdanenia. V tejto štruktúre je preto dôležité poznať, ktorá vládna úroveň (úroveň územnej samosprávy) uvaluje dane, ktorá úroveň vlády stanovuje daňový základ a daňové sadzby a ktorá úroveň vlády spravuje dane. Daňové určenie predstavuje rozdelenie výnosov dôchodkových daní jednotlivcov a korporácií a nepriamych spotrebných daní, ktoré sa delia podľa vopred prijatého kľúča. Zákomom je



stanovený cieľový rozpočet. V zásade možno definovať dva základné prístupy k daňovému určeniu :

- I. Pre vládne úrovne existuje samostatný daňový základ a rozhodujú o jeho využití – **zverené dane;**
- II. Existuje spoločný základ pre vládne úrovne a nižšie vládne stupne majú možnosť participovať formou stanovením prirážky, alebo dostávajú určité percento z výnosu – **podielové dane.**

Daňové určenie determinuje druhy daní, ktoré sú vyberané podľa celoštátne platných daňových zákonov a ich výnos plynie len do rozpočtu jednej vládnej úrovne. Ak celý výnos dane putuje do rozpočtu jednej úrovne verejnej správy ide o **zverenú daň (I.)**. Na základe zákona (rozpočtové pravidlá alebo finančný zákon) je určené, ktoré dane vyberané celoštátne plynú do územnosprávnych rozpočtov. Výber aj správa dane je zvyčajne realizovaná centrálna a preto daňový základ a sadzby daní môže územná samospráva ovplyvniť len málo alebo vôbec (Provazníková, Sedláčková, 2009).

V prípade, ak sa určí podiel na výnose a daň plynie do rozpočtov viacerých vládnych úrovní (územných samospráv), nazýva sa takáto **daň podielová (II.)**. V tomto prípade daňových príjmov rozpočtov územných samospráv nastáva zdieľanie rovnakej daňovej základne medzi štátom, obcami a regiónmi. Konštrukcie podielových daní sú stanovené celoštátne a na základe zákona je vopred stanovený podiel samosprávnej úrovne. Tento podiel môže byť stanovený *derivačne*, kedy sa stanovené percento z celkového výnosu dane rozdelí podľa výnosu tejto dane v danom území, teda podľa miesta výberu. Podiel sa stanovuje aj *nederivačne*, keď sa stanovené percento z celkového získaného príjmu dane rozdelí podľa iného kritéria, zvyčajne vzorca obsahujúceho viaceré premenné.

Vo všeobecnosti možno rozoznať tri základné druhy daní vo vertikálnej fiškálnej štruktúre podľa rozdelenia celkového získaného objemu (McLure 2001) :

- I. **Miestne dane;**
- II. **Daňové prirážky;**
- III. **Podielové dane.**

Jedná sa o systém založený na legislatívne a administratívne nezávislých jednotkách, kde každá územnosprávna jednotka určí, ktoré **miestne dane (I.)** uvalí, na akú daňovú základňu, pri akej výške sadzieb a bude ich spravovať podľa vlastných možností a preferencií. Územnosprávne jednotky nemajú však možnosť zaviesť vlastné dane, ale môžu použiť dane stanovené centrálnou úrovňou. Tento spôsob daňového určenia spôsobuje územnej samospráve najvyšší stupeň fiškálnej autonómie.

R. Bird (2000) charakterizuje miestne dane ako také dane, kedy celý ich výnos je príjmom územnosprávnych rozpočtov a prijímatelia celkového daňového výnosu majú možnosť ovplyvňovať výšku zdanenia a tým aj daňový výnos prostredníctvom daňových sadzieb. Týmto spôsobom dostáva územná samospráva do rúk nástroj, ktorým môžu prispôbovať lokálne a regionálne príjmy preferenciám obyvateľov.

Miestne dane by mali byť v súlade s celkovými zámermi politiky štátu týkajúcich sa alokácie, redistribúcie a stabilizácie príjmov. V prípade zdanenia jednotlivca by mali zohľadňovať platobnú schopnosť a ich výber by nemal byť finančne náročný ani pre územnú samosprávu ani pre platcu dane. Z toho dôvodu sa považuje za vhodnejšie „využitie systému

*menšieho počtu daní ale výnosnejších, než systému mnohých málo výnosných daní“* (Provazníková, Sedláčková, 2009, s. 80).

Systém **daňových prirážok (II.)** je založený na uvalení totožnej dane centrálnou úrovňou aj územnou samosprávou. Územná samospráva však stanovuje prirážky k daňovým sadzbám, ktoré sú definované centrálnou vládou. Charakteristická je spoločná daňová základňa pre obce, regióny aj centrálnu úroveň. Správu daní v tomto systéme vždy realizuje vyššia úroveň, čo umožňuje územnej samospráve stanovovať vlastné daňové sadzby bez nutnosti mať vlastnú komplexnú daňovú a legislatívnu správu (Jílek, 2008). Tento systém zachováva určité výhody pomerne vysokého stupňa fiškálnej autonómie, avšak s určitými obmedzeniami v podobe daňovej prirážky, ktorej výšku limituje centrálna úroveň. Daňová právomoc územnej samosprávy je pri aplikácii daňových prirážok nižšia ako v prípade vlastných miestnych daní.

**Podielová daň (III.)** je daňové usporiadanie, kedy sú daňové príjmy vertikálne prerozdelené medzi centrálnu úroveň a decentralizované úrovne územnej samosprávy a súčasne horizontálne medzi jednotlivé decentralizované jednotky. Výnosy z podielových daní sú transferovými a neúčelovými príjmami rozpočtov. Rozdelenie výnosu z týchto daní znamená, že vyššia vládna úroveň participuje na príjmoch s územnou samosprávou obvykle tou, odkiaľ daňové príjmy pochádzajú. Pri podielových daniach nemôže decentralizovaná úroveň (územná samospráva) meniť základ ani sadzbu dane.

P. Spahn (2007) uvádza, že prerozdelenie výnosu z daní je špeciálnym prípadom transferu prostriedkov od národnej vládnej úrovne k decentralizovaným úrovňam a územným samosprávam.

Podiely na celoštátne vyberaných daniach v tejto forme sa skôr podobajú na lokálne alebo regionálne dotácie. Keďže obce, mestá, municipality, regióny alebo spolkové krajiny majú na tento príjem zákonný nárok, v porovnaní s ostatnými transferovými platbami, posilňujú príjmy z podielových daní pozíciu územnej samosprávy (Marková, 2000).

### **Nedaňové príjmy**

Nedaňové príjmy nepredstavujú pre rozpočty územných samospráv taký významný zdroj príjmov ako daňové príjmy. Môžeme konštatovať, že výnosy z nedaňových príjmov v značnej miere závisí od hospodárskej a „podnikateľskej“ aktivity jednotlivých územných samospráv. Tieto príjmy pozostávajú z príjmov z vlastnej činnosti, z odvodov príspevkových organizácií a z prenájmu dlhodobého majetku. Spadajú sem aj príjmy z finančných operácií a tiež príjmy z nekapitálového majetku územnej samosprávy. Podľa R. Provazníkovej a O. Sedláčkovej (2008) do tejto kategórie zaraďujeme :

- I. Príjmy z vlastného podnikania;**
- II. Užívateľské poplatky;**
- III. Príjmy z vlastných správnych činností;**
- IV. Sankčné poplatky;**
- V. Príjmy z mimorozpočtových fondov;**
- VI. Príjmy zo zbierok a darov.**

Do skupiny **príjmov z vlastného podnikania (I.)** patria zisky z municipálnych a regionálnych podnikov, podiely na ziskoch podnikov s majetkovým vkladom územnej

samosprávy, príjmy z prenájmu a predaja majetku. Typickým príkladom takýchto príjmov z vlastnej podnikateľskej činnosti sú príjmy za vstupné, za ťažbu surovín na pozemkoch, z predaja propagačných materiálov a za služby spojené s prenájmom. Finančné prostriedky získané takýmto spôsobom sú významnejším zdrojom príjmov hlavne pre menšie územnosprávne jednotky. Do skupiny príjmov z vlastného podnikania zaraďujeme aj príjmy získané finančným investovaním. Svoje dočasne voľné finančné prostriedky môže územnosprávna jednotka zhodnotiť formou termínovaného vkladu, investíciou do obchodných cenných papierov alebo obchodovaním s cennými papiermi. Najmenej rizikové a najlikvidnejšie sú spravidla štátne pokladničné poukážky a štátne obligácie.

**Užívateľské poplatky (II.)** sú založené na zásade prospechu a úžitku zo spotreby statku. Sú vytvorené zmiešané verejné statky, ktoré potom tieto služby poskytujú. Využívanie tejto formy príjmov rozpočtu územnej samosprávy je preto podmienené existenciou zmiešaných statkov a je vhodné tam, kde je platca zároveň aj prijímateľom služby. Pre lokálnu aj regionálnu samosprávu predstavujú užívateľské poplatky významný zdroj príjmov a zabezpečujú sa nimi služby najmä v oblasti technických služieb, nakladania s komunálnym odpadom, kultúrnych a športových podujatí a v oblasti rekreačných služieb.

**Príjmy z vlastnej správnej činnosti (III.)** tvoria väčšinou poplatky za správne úkony, ktoré vykonáva územná samospráva v rámci svojej alebo prenesenej pôsobnosti. Rozdielnu váhu pre príjmovú časť rozpočtu majú vzhľadom na rozsah v akom sú zodpovedné za určitý administratívny alebo správny proces. Územné samosprávy získavajú týmto spôsobom prostriedky zvyčajne pri vystavovaní dokumentov, povolení stavby, overovaní pravosti dokumentov a podobne.

**Sankčné poplatky (IV.)** zahŕňajú najčastejšie pokuty zinkasované za porušenie miestnych alebo regionálnych záväzných právnych predpisov. Jedná sa o náhodné príjmy a ich výška sa nedá vopred príliš predpovedať. Územno-samosprávna jednotka je schopná ich výšku ovplyvniť a to svojím aktívnym prístupom a dôkladnou kontrolou chovania sa subjektov. Tým pádom môže sankcionovať tie subjekty, ktoré konajú v rozpore s obecnými platnými právnymi predpismi.

Územná samospráva môže do svojho rozpočtu získavať **príjmy zo svojich mimorozpočtových fondov (V.)**. Územná samospráva sa potom môže uchádzať o dotácie aj z účelových peňažných fondov vyšších úrovní územnej samosprávy alebo zo štátnych mimorozpočtových fondov. Tento trend je v európskych štátoch spojený so združovaním finančných prostriedkov. Predovšetkým pri malých územnosprávnych jednotkách sa zo združených prostriedkov financujú verejné služby, na ktoré by oddelene nemali dostatočné prostriedky. Vedie to k využívaniu úspor z rozsahu a používajú sa na financovanie bežných aj kapitálových výdavkov.

Poslednú skupinu nedaňových príjmov rozpočtov územnej samosprávy tvoria **prostriedky z darov a zbierok (VI.)**. Väčšinou sa jedná o účelové príjmy a predstavujú náhodný a málo významný zdroj príjmov.

### **Dotácie a transfery**

Výraznú položku príjmovej časti rozpočtov územnej samosprávy tvoria prostriedky finančného vyrovnávania – dotácie a transfery do vyšších vládnych úrovní a centrálnej vlády.

Dotácie poskytujú decentralizovaným vládnym úrovňam (územnej samospráve) dodatočné finančné prostriedky a vyrovnávajú rozdiely medzi ich vlastnými (najmä daňovými) príjmami a ich objektívnymi výdavkovými potrebami. Existencia dotačných transferov je prejavom prerozdelených procesov vo vnútri fiškálneho systému. Ich hlavným cieľom je zníženie medziregionálnych rozdielov a zabránenie vzniku chudobných a bohatých regiónov (Císařová, Pavel, 2008).

Štruktúra a výška dotácií je medzi jednotlivými jednotkami územnej samosprávy odlišná. Dotácie sú nenávratné finančné prostriedky poskytované podľa princípu solidarity a existujúcich prerozdelených procesov v rámci sústavy verejných rozpočtov. Dotácie okrem toho, že slúžia ako nástroj redistribúcie, predstavujú tiež nástroj na zvýšenie efektívnosti fungovania ekonomiky. Jedným z cieľov dotačnej politiky je kompenzácia sociálneho alebo ekologického bremena, ktorým je určitá oblasť zaťažená.

Odpoveď na to, akým spôsobom a podľa akých pravidiel by mali byť dotácie poskytované dávajú B. Hamerníková a A. Maaytová (2011) :

- Dotácie by mali byť objektívne a transparentne odvodzované na základe vopred stanovenej rovnice, aby sa zamedzilo politickému vyjednávaniu o výške dotácie. Potrebné je, aby bola rovnica čo najjednoduchšia a založená na dôveryhodných faktoch.
- Výška dotácie by mala byť stabilná, čo má napomáhať nižším vládnym úrovňam (územnej samospráve) realizovať strednodobé plánovanie.
- Dotácia by mala obsahovať rezervu, ktorá by centrálnej vláde umožnila reagovať na možné výkyvy a sledovať tak ciele národnej stabilizačnej politiky.

Dotácie je možné kvalifikovať podľa rôznych hľadísk, základná typológia<sup>5</sup> vychádza z rozdelenia dotácií podľa účelu na :

#### **I. Účelové;**

#### **II. Neúčelové.**

Dotácie poskytované na konkrétny účel, presne stanovené potreby alebo statky, sú **účelové dotácie (I)**. Účelové dotácie zahŕňajú podmienky, ktoré špecifikujú podmienky použitia dotácie na poskytovanie konkrétneho verejného statku. **Neúčelové dotácie (II)** nie sú poskytované na žiadny konkrétny, vopred stanovený účel. Finančné prostriedky z nich sa povinne nevynakladajú na konkrétny statok a ich využitie nie je podmienené spoluúčasťou. Tieto dotácie posilňujú finančnú samostatnosť, lebo o ich využití rozhoduje výlučne územná samospráva na základe svojich cieľov a priorít. Nechávajú územnej samospráve voľnosť v rozhodovaní o poskytnutí miestneho a regionálneho verejného statku.

Systém transferov a dotácií je veľmi podstatným prvkom pri zabezpečovaní relevantnej samosprávnej úrovne v krajine. Je nutné ho konštruovať tak, aby vyhovoval cieľom celého systému decentralizácie. Efektívny systém dotácií medzi jednotlivými úrovňami vlády by preto mal spĺňať vybrané nasledujúce kritériá (Provazníková, Sedláčková, 2009) :

#### **I. Adekvátnosť príjmov**

#### **II. Regulácia zdanenia a výdavkov**

<sup>5</sup> Napríklad autori Hrabalová - *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí* (2004); Bennett - *The Geography of Public Finance* (1980); Backhaus, Wagner - *Handbook of Public Finance* (2006).

### III. Spravodlivosť

### IV. Stabilita a transparentnosť

**Adekvátnosť príjmov (I.)** miestnych a regionálnych samospráv spočíva v dostatku finančných prostriedkov vďaka transferom na to, aby zodpovedne a uspokojivo vykonávali svoje kompetencie. Kritérium **regulácie zdanenia a výdavkov (II.)** je založený na tom, že efektívne transfery by nemali podnecovať nadmerné výdavky alebo obmedzovať zdanenie. Pravidlo o **spravodlivosti (III.)** dotácií hovorí o potrebe flexibilnej zmeny daňovej politiky v závislosti na miestnych alebo regionálnych potrebách. Spôsob a stanovenie výšky dotácií by mal byť **transparentný a zároveň dostatočne stabilný (IV.)**. Každá samosprávna jednotka by mala mať na základe tohto kritéria možnosť pri príprave rozpočtu plánovať svoje celkové príjmy, vrátane dotácií.

## VÝDAVKY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Decentralizácia zabezpečovania verejných statkov je dlhotrvajúci proces, ktorý je výrazne spojený s fiškálnou decentralizáciou. Jednotlivé stupne územnej samosprávy sa značne podieľajú na zabezpečovaní a financovaní stále väčšieho spektra verejných statkov pre svojich obyvateľov. Objem výdavkov rozpočtov územných samospráv neustále rastie, čo je odrazom zvýšenej autonómie a zodpovednosti územnej samosprávy za zabezpečovanie a financovanie verejného sektora na svojom území. Vynakladané finančné prostriedky sú územnou samosprávou najčastejšie vynakladané na starostlivosť o verejné zdravie, rekreačné vybavenie, verejnú dopravu a sociálne služby. Na výšku výdavkov rozpočtov vplýva rozpočtové obmedzenie zo strany príjmov a rozsah zodpovednosti a právomocí.

Klasifikácia výdavkov územnej samosprávy je totožná ako tomu je pri štátnom rozpočte. Konkrétne členenie určuje v každej krajine rozpočtová skladba. Existujú však ďalšie všeobecne sa uplatňujúce hľadiská na klasifikáciu výdavkov územných samospráv.

**Tabuľka 5:** Klasifikácia výdavkov územnej samosprávy podľa rôznych hľadísk

HLADISKO			
Ekonomické	Rozpočtové plánovanie	Charakter infraštruktúry	Funkcie verejných financií
Bežné	Plánované	Ekonomické	Alokačné
Kapitálové	Neplánované	Sociálne	Redistribučné
			Stabilizačné

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe J. Peková, *Finance územní samosprávy*, (2011).

Z ekonomického hľadiska delíme výdavky územnej samosprávy na bežné a kapitálové. *Bežné výdavky* sú opakujúce sa výdavky, z ktorých sa financujú bežné potreby v príslušnom rozpočtovom roku. Základný účel ich vynaloženia je najčastejšie oblasť plátov zamestnancov, nákup potrebných materiálov, palív, vody a energií, nákup služieb a sociálne

dávky. Bežné výdavky slúžia na pokrytie pravidelne sa opakujúcich potrieb v príslušnom roku. Preto bývajú označované aj ako prevádzkové výdavky. *Kapitálové výdavky* slúžia k financovaniu dlhodobých, bežne sa neopakujúcich potrieb. Ide o investície presahujúce jedno rozpočtové obdobie a spravidla sú jednorazové. Vychádzajú z rozloženia a postupu realizácie jednotlivých projektov až do doby ich dokončenia. Súvisia teda so splácaním pôžičiek na financovanie vlastných investícií. Kapitálové výdavky financované z kapitálovej časti rozpočtu súvisia nielen s výdajmi vynaloženými na získanie nových investícií, ale aj so splácaním istiny pôžičiek, ktoré si daný subjekt požičal na financovanie minulých investícií.

Podstatné je členenie výdavkov z hľadiska rozpočtového plánovania na plánované a neplánované. *Plánované výdavky* rozpočtov jednotiek územnej samosprávy sú tie, ktoré možno s veľkou presnosťou vopred predpokladať a jasne naplánovať. Významný objem z nich tvoria bežne sa opakujúce, prevádzkové výdavky. Príslušné orgány môžu zvažovať ich objem a štruktúru s ohľadom na rozpočtové obmedzenia. Jednotka územnej samosprávy je však prinútená pri uprednostňovaných statkoch vynaložiť finančné prostriedky zo zákona a nemôže rozhodnúť o možných úsporách. *Neplánované výdavky* predstavujú náhodné výdavky, ktorých vznik je ťažké predpovedať a vyskytli sa počas rozpočtového obdobia. Ich vznik podlieha len veľmi nejasej predikcii s veľmi obmedzeným odhadom celkovej výšky výdavkov. Patria sem najmä výdavky spojené so živelnými pohromami, ktoré poškodia majetok ale aj sankčné poplatky – pokuty, penále za porušenie legislatívnych noriem alebo rozpočtovej zodpovednosti.

Členenie výdavkov rozpočtov územnej samosprávy podľa charakteru infraštruktúry vytvára dva druhy výdavkov: na ekonomickú a na sociálnu infraštruktúru. *Výdavky na ekonomickú infraštruktúru* zahŕňajú výdavky na produkciu statkov. Predstavujú finančné prostriedky smerujúce z rozpočtov územných samospráv a určené na produkciu statkov. Dotované sú nimi samosprávne podniky zabezpečujúce služby<sup>6</sup> (Peková, 2011). V určitých prípadoch sem spadajú aj prípadné dotácie a pôžičky súkromnému sektoru na podporu podnikania a zvýšenie zamestnanosti. *Výdavky na sociálnu infraštruktúru* v sebe koncentrujú bežné a kapitálové výdavky na vzdelanie a starostlivosť o zdravie, na sociálne peňažné transfery, výdavky na prevádzku sociálnych zariadení alebo na kultúru a šport. Súhrnne sa niekedy označujú aj ako výdavky na občiansku vybavenosť. V praxi majú najčastejšie podobu dotácií vlastným (obecným, mestským, regionálnym) neziskovým organizáciám, ktoré príslušné druhy verejných služieb zaisťujú.

Ak posudzujeme výdavky z hľadiska funkcií verejných financií, môžeme ich rozdeliť na alokačné, redistribučné a stabilizačné činnosti. *Alokačné výdavky* pozostávajú z výdavkov na nákup služieb od súkromného sektora prostredníctvom verejných zákaziek alebo od vlastných podnikov a organizácií. Zaraďujú sa sem aj úhrady prípadnej straty vlastných podnikov založených územnou samosprávou. Tieto výdaje slúžia na financovanie tak čistých verejných statkov (napr. bezpečie, osvetlenie, komunikácie, správa) ako na hradenie zmiešaných statkov (napr. vzdelanie, sociálne služby, MHD). Alokačné výdavky majú vo

---

<sup>6</sup> Napríklad prevádzku a údržbu komunikácií, verejných priestranstiev a zelene, kanalizácií, čističiek, verejného osvetlenia atď.

svojich dôsledkoch aj určité stabilizačné a regulačné účinky<sup>7</sup>. Klasické *redistribučné výdavky* v sociálnej oblasti územnej samosprávy sú malé. Ide o doplnkové peňažné transfery obyvateľom (nenárokované sociálne dávky, dotácie a rôzne príspevky a kompenzácie), keďže rozhodujúca časť sociálnych dávok je poskytovaná centrálnou úrovňou zo štátneho rozpočtu. Okrem prípadného prerozdelenia financií vlastným obyvateľom majú redistribučné výdavky aj ďalšiu úlohu, a to vyrovnávať rozdiely v rámci jednej vládnej úrovni. Dochádza k prerozdeleniu finančných prostriedkov v rámci jednej rozpočtovej sústavy. V krajinách, kde sa využíva horizontálny model finančného vyrovnávania, plynú transfery a dotácie do rozpočtov chudobnejších obcí a regiónov. *Stabilizačné výdavky* slúžia na realizáciu komunitného a regionálneho plánovania, ktoré venuje pozornosť starostlivosti a službám pre ohrozené skupiny obyvateľov. Zároveň tieto výdavky slúžia územnej samospráve na podporu vytvorenia pracovných príležitostí a zvýšenie zamestnanosti v súkromnom sektore, alebo vytváraním pracovných príležitostí rozširovaním verejnoprospešných prác a služieb.

Medzi faktory, ktoré limitujú faktickú samostatnosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o výdavkoch finančných prostriedkov patria (Provazníková, Sedláčková, 2009):

- I. Národné zmluvy**, ktoré sa týkajú platieb alebo sú to zmluvy odborových zväzov;
- II. Povinnosť zabezpečiť určité služby a statky**, pričom táto úloha je daná platnou legislatívnou úpravou;
- III. Určitý kvalitatívny štandard služby** sa dosiahol a predpokladá sa jeho zachovanie aj v budúcnosti;
- IV. Demografické faktory spolu s prírodnými podmienkami územnej samosprávy** majú podstatný vplyv na výšku a štruktúru výdavkov;
- V. Celková ekonomická situácia** sa taktiež odrazí na výdavkovej časti rozpočtu, najmä vo vzťahu k centrálnej vláde a dotáciám zo štátneho rozpočtu.

Tieto faktory majú vplyv na možnosť samostatne rozhodovať o využití finančných prostriedkov územnosprávnej jednotky. Nedá sa vybrať, ktorý z týchto faktorov má najvýraznejší vplyv, pretože sa postupom času obmieňajú a často prelínajú a dopĺňajú.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo je to rozpočet územnej samosprávy?
2. Aké tri základné formy môže mať rozpočet územnej samosprávy ako bilancia?
3. Podľa ekonomického hľadiska môžeme príjmy územnej samosprávy rozdeliť na aké typy?
4. Ktoré príjmy územnej samosprávy tvoria nedaňové príjmy?
5. Na ktoré typy môžeme rozdeliť výdavky územnej samosprávy?
6. Výdavky na platy zamestnancov, energie a potrebných materiálov patria ku ktorému typu výdavkov pri uplatnení ekonomického hľadiska?
7. Čo patrí medzi faktory limitujúce faktickú samostatnosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o výdavkoch ?

---

<sup>7</sup> V prípade nákupov služieb územnej samosprávy od súkromného sektora ovplyvňuje táto aktivita dopyt a tým vplýva aj na ponuku. To má vplyv na rast pracovných príležitostí a stabilizáciu lokálnej zamestnanosti.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- BACKHAUS, J.G.; WAGNER R.E. 2006. Handbook of Public Finance. Boston: Springer Science - Business Media, 2006. 554 p. ISBN 978-1-4020-7864-4.
- BENNETT, R.J. 1980. The Geography of Public Finance: Welfare under fiscal federalism and local government finance. London: Methuen, 1980. 498pp. ISBN 978-04-1673-090-6.
- BIANCHI – GIOVINI – BŽUNDA. 1891. Ottův slovník naučný : illustrovaná encyklopedie obecných vědomostí ; čtvrtý díl. Praha : J.Otto, 1891. 1026 s.
- BIRD, R.M. 2000. Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. [Online] Georgia State University: Atlanta, 2000, 37 p. Dostupné na internete: <<http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0002.pdf>>.
- CÍSAŘOVÁ, E. - PAVEL, J. 2008. Průvodce komunálními rozpočty, aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha : Transparency International, 2008. 94 s. ISBN 978-80-87123-06-5.
- HAMERNÍKOVÁ, B. - MAAAYTOVÁ, A. a kol. 2011. Veřejné finance. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2011. 340 s. ISBN: 978-80-7357-497-0.
- HRABALOVÁ, S. 2004. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 94 s. ISBN 80-210-3356-8.
- HYMAN, D. N. 2008. Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. Mason : Thomson South-Western, 2008. 748 s. ISBN 0-324-53719-2.
- JÍLEK, M. 2008. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. 426 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- LEE, R.D. – JOHNSON, R. – JOYCE, P. 2008. Public Budgeting Systems. Burlington : Jones & Bartlett Learning, 2008. 757 p. ISBN 978-0-7637-4668-1.
- MARKOVÁ, H. 2000. Finance obcí, měst a kraj. Praha: Nakladatelství Orac, 2000. 190 s. ISBN 80-86199-23-1.
- McLURE, CH. 2001. The tax assignment problem: Ruminations on how Tudory and praktice depend on history. In National Tax Journal. ISSN 0028-0283, Washington: 2001, Vol. 54, Iss. 2. pp. 339-364.
- MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kolektiv. 2011. Verejné financie. Bratislava : Sprint dva, 2011. 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- PEKOVÁ, J. 2004. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. 201 s. ISBN 80-7261-086-4.
- PEKOVÁ, J. 2011. Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 587 s, ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, J. - PILNÝ, J. - JETMAR, M. 2008. Verejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- POSPÍŠIL, R. 2013. Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva. Praha : Professional Publishing, 2013. 195 s. ISBN 978-80-7431-112-3.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. - SEDLÁČKOVÁ, O. 2009. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.



- SEDLÁKOVÁ, S. 2012. Aktuálne trendy v získavaní doplnkových zdrojov financovania obcí. In *Societas et res publica* [online]. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave. ISSN 1338-6530. 2012, roč. I., č.1, s.53-64.
- SPAHN, P.B. 2007. Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms. In *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfer*. New York: Springer, 2007. ISBN 978-0-387-48988-9, p. 163-204.
- TOMÁŠKOVÁ, E. 2006. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s. ISBN 80-210-4177-3.
- ŽÁRSKA, E a kol. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Ekonóm, 2007. 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

### **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- BELIČKOVÁ a kol. 2015. *Verejné rozpočty*. Bratislava: Ekonóm, 2015. 262 s. ISBN 978-80-225-4142-8.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. 426 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kolektív. 2011. *Verejné financie*. Bratislava : Sprint dva, 2011. 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- PEKOVÁ, J. - PILNÝ, J. - JETMAR, M. 2008. *Verejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. - SEDLÁČKOVÁ, O. 2009. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

# FUNKCIE MANAŽMENTU ĽUDSKÝCH ZDROJOV ZÍSKAVANIE A VÝBER ZAMESTNANCOV

Ing. Eva Čapošová, PhD.

## Abstrakt:

Táto kapitola je určená pre študentov študijného programu verejná správa a zameriavame sa v nej na teoretické i praktické charakterizovanie personálnych činností v organizácii. Hlavná pozornosť je venovaná metódam získavania a výberu zamestnancov. Ujasníme si čo všetko je potrebné v organizácii urobiť, aby mohli zamestnanci podávať čo najlepší výkon v prospech organizácie a zároveň za pocitov osobnej slobody a kompetentnosti.

## Kľúčové slová:

Ľudský faktor, Manažment organizácie, Manažment ľudských zdrojov, Výber pracovníkov, Získavanie pracovníkov.

**Cieľom** tejto kapitoly je zoznámiť sa so základnou štruktúrou personálnych činností v organizácii. Získame a ujasníme si čo všetko je potrebné v organizácii urobiť aby mohli zamestnanci podávať čo najlepší výkon v prospech organizácie a zároveň za pocitov osobnej slobody a kompetentnosti.

Každá organizácia môže fungovať iba vtedy, keď sa jej podarí zhromaždiť, prepojiť a uviesť do pohybu štyri typy zdrojov:

- materiálne vybavenie – stroje a zariadenia, materiál, energie,
- finančné zabezpečenie,
- informačné zdroje,
- ľudské zdroje a kapitál.

Najdôležitejšou súčasťou týchto zdrojov sú práve ľudské zdroje, pretože oni uvádzajú do pohybu ostatné zdroje a determinujú ich využívanie. Prvou podmienkou úspešnosti organizácie je uvedenie si hodnoty a významu ľudských zdrojov. Spôsob vedenia ľudských zdrojov rozhoduje o tom, či bude organizácia úspešná.

Hlavným cieľom manažmentu ľudských zdrojov je naplnenie požiadavky, **aby bol správny človek na správnom mieste a v správny čas**. Toto dosiahneme jedine vtedy ak budeme rozumieť každému konkrétnemu zamestnancovi. Ľudia vstupujú do organizácie s rôznymi predstavami, návykmi, ambíciami ako i želaniami vlastného kariérneho rastu. Organizácia má tiež svoje strategické ciele, ktoré musí prostredníctvom ľudí naplňovať. Medzi nimi musí vzniknúť plodná a konštruktívna, príjemná spolupráca, malo by prísť k zladeniu týchto rozdielnych záujmov a nájsť spoločného menovateľa - teda spoločný cieľ k rozvoju organizácie, ako aj každého jednotlivca. Obidve strany sa musia vzájomne podporovať, zamestnanec musí chodiť do práce rád a mať z práce aj vnútorné uspokojenie.

**Všeobecný cieľ manažmentu ľudských zdrojov je zabezpečiť, aby organizácia prostredníctvom ľudí vytvárala užitočné a prospešné hodnoty.**

Zároveň manažment ľudských zdrojov predstavuje hlavnú podkategóriu všeobecného manažmentu, ktorá sa zameriava výhradne na riadenie ľudských zdrojov, pričom sa odlišuje od finančných alebo materiálnych zdrojov. Termín sa môže používať na označenie vybraných špecifických funkcií alebo činností pridelených špecializovaným personálnym zamestnancom alebo oddeleniam. Používa sa aj na identifikáciu celého rozsahu riadiacich politík, ako aj programov pri nábore, prideľovaní, vedení/ riadení zamestnancov (Duignan, 2018).

Manažment ľudských zdrojov je prezentovaný ako vývojová fáza personalistiky, ktorá sa upriamuje a zameriava na vysvetlenie rôznych typov personálnych systémov i procesov. Riadenie ľudských zdrojov je ohraničené súvislosťami zmien v ekonomike, ako aj v praxi manažmentu. Z tohto dôvodu sa riadenie ľudských zdrojov stáva jadrom riadenia podniku a je najdôležitejšou úlohou manažérov, ako i najpodstatnejšou časťou inštitúcie. Podľa OECD je ľudský kapitál definovaný znalosťami, zručnosťami, schopnosťami, ako i hodnotami stelesnenými v jednotlivcoch, ktoré uľahčujú utváranie sociálneho, ekonomického a osobného prospechu.

Novým vnímaním personálnej práce sa poukazuje na význam človeka ako ľudskej pracovnej sily, ktorý je jedným z najdôležitejších výrobných vstupov organizácie. Zamestnanci sú spoločným prvkom všetkých existujúcich orgánov. Do organizácie prinášajú nové poznatky, nápady, metódy a sú jedným z najvýznamnejších zdrojov podniku. Majetok i kapitál firmy umožňujú vznik služieb a ľudia ich uskutočňujú (tvoria pre spoločnosť výrobky, ale aj poskytujú služby). Veľké korporácie, ako aj malé podniky si uvedomili dôležitosť riadenia ľudských zdrojov a v súčasnosti sme svedkami rýchlych, ako i neustálych spoločenských zmien, ktorých pôsobenie môžeme vidieť aj v zmene pohľadu na samotnú podstatu riadenia ľudských zdrojov. Zmena paradigmy, v ich vnímaní, si vyžaduje syntézu poznatkov behaviorálnych, spoločenských vied, rozvoj holistickej vedy i kybernetiky. Vyspelé ekonomiky si uvedomujú dôležitosť personálnych prístupov, jednak začínajú prikladať dôraz na techniky ako organizačný rozvoj, change management, projektový management, ako aj rozvoj podnikovej kultúry. Na základe strategickej koncepcie a premyslených krokoch riadenia ľudských zdrojov sa inštitúcie dokážu vyrovnáť s výzvami dynamického, komplexného i vysoko koncentrovaného trhového prostredia

Manažment ľudských zdrojov začína definovaním požadovaného množstva osôb, ktoré majú osobitné zručnosti na vykonávanie konkrétnych úloh. Po prijatí do zamestnania zamestnanci prechádzajú týmito stupňami: vyškolenie alebo preškolenie, usmerňovanie, vyhodnocovanie, riadenie, odmeňovanie, presunutie, povýšenie a nakoniec prepustenie/ vyradenie. Týmito stupňami ich prevádzajú a vedú manažéri priamo alebo za pomoci ich spolupracovníkov. V niektorých inštitúciách zamestnanci zastupujú odborové zväzy, čo znamená, že manažéri sa dohadujú s reprezentatívnymi združeniami. Takéto kolektívne vyjednávacie vzťahy sú všeobecne označované ako pracovné vzťahy.

Všetky rozhodnutia i opatrenia manažmentu, ktoré ovplyvňujú povahu vzťahov medzi spoločnosťou a jej zamestnancami, sú považované za dôležité. V dôsledku toho akcie riadenia môžu pozitívne alebo negatívne ovplyvniť potenciál ľudského kapitálu i výkonnosť firmy. Z tohto pohľadu hoci organizácia môže prispieť k rozvoju ľudského kapitálu, jeho vlastníctvo spočíva v každom jednotlivcovi. Kolektívne všetky znalosti, zručnosti a schopnosti podniku predstavujú fond ľudského kapitálu. Hoci je tento talent k dispozícii, na dosiahnutie

pozitívneho výsledku, je potrebné dôsledne využiť i riadiť tento fond ľudského kapitálu takým spôsobom, aby ovplyvňoval postoje a správanie jednotlivcov a skupín smerom k požadovaným organizačným cieľom. Všetky inštitúcie, ktoré si uvedomujú hodnotu a význam ľudí (ľudského kapitálu) pre svoje fungovanie dbajú na ich rozvoj, ktorý musí byť prirodzene riadený, ako aj plánovaný v súlade s celkovou stratégiou spoločnosti.

## **PROCES ZÍSKAVANIA A VÝBERU PRACOVNÍKOV V ORGANIZÁCIÍ**

Považujeme za nevyhnutné definovať a vysvetliť priebeh získavania a výberu, ktoré vyúsťujú k prijatiu vhodného kandidáta na obsadzované pracovné miesto.

Obe aktivity manažmentu ľudských zdrojov sú potrebné a úzko späté, aby organizácia mohla disponovať dostatočne kvalifikovanými pracovníkmi podľa vopred stanovených podmienok. Pri každej z metód potrebujeme mať k dispozícii dostatočné schopnosti a odborné znalosti, aby bol proces vykonávaný špecialistami v súlade so strategickými potrebami organizácie (Foot,2005).

### **Proces získavania zamestnancov**

Organizácia chce byť pri získavaní pracovnej sily úspešná, preto musí riadiť proces získavania zamestnancov aktívne, a to formou metodologicky prepracovaného systému, ktorý bude dodržiavať. Podmienkou úspešného procesu získavania zamestnancov je perfektná znalosť a špecifikácia obsadzovaného miesta a predvídanie vytvárania a uvoľňovania nových pracovných miest. Proces získavania tvoria nasledujúce kroky:

- 1.identifikácia potreby získavania zamestnancov,
- 2.špecifikácia, popis pracovného miesta,
- 3.prehodnotenie alternatív,
- 4.určenie popisu a charakteristík pracovného miesta, na ktorých postavíme získavanie a výber zamestnancov,
- 5.určenie potencionálnych zdrojov uchádzačov,
- 6.voľba metód získavania pracovníkov,
- 7.výber informácií a dokumentov požadovaných od uchádzačov,
- 8.zostavenie ponuky zamestnania,
- 9.zverejnenie ponuky zamestnania,
- 10.zber informácií a dokumentov od uchádzačov, jednanie s nimi,
- 11.predvýber uchádzačov,
- 12.vytvorenie zoznamu uchádzačov, ktorých pozveme na výberové procedúry (Koubek, 2004).

### **Podstata získavania pracovníkov**

Cieľom získavania pracovníkov môžeme považovať hľadanie vhodného počtu uchádzačov v požadovanej kvalite, pričom sa organizácia snaží vynakladať čo najmenej nákladov pre hľadanie potrebných LZ. Proces získavania pracovníkov môže byť iniciovaný pri vzniku situácií a to ak vzniká nové pracovné miesto, ktoré treba obsadiť, ak sa uvoľnilo už existujúce pracovné miesto, teda ak na ňom pôsobil pracovník, ale z rôznych dôvodov musel toto miesto opustiť napr. pre odchod do dôchodku, odchod na materskú dovolenku alebo len pre odchod pri neplatenom pracovnom voľne. Existujúce pracovné miesto môže byť

obsadzované aj z dôvodu, ak pracovník dostal disciplinárne konanie z dôvodu, že neplnil organizáciou zadané úlohy v požadovanej výkonnosti alebo bol opakovane na nedostatky upozorňovaný a nenapravil ich. Pri uvoľnení pracovného miesta vzniká pre manažérov LZ a líniových manažérov rozhodovanie o tom, či sa nedajú pracovné činnosti vykonávať iným spôsobom než získaním pracovníkov a kladú si dôležité otázky o tom, aké úlohy a činnosti sú potrebné pre vykonávanie alebo rozhodovanie, ako presunúť činnosti na iné pracovné zaradenie a ich možné zlúčenie do jednej funkcie (Čopíková,2016).

Ak získavame uchádzačov na voľné pracovné miesta, musíme mať prehľad a vedieť povahu a náležitosti obsadzovaného miesta. Manažéri rozhodujú o tom, akých ľudí treba získať prostredníctvom analýzy pracovného miesta. Je to postup alebo metóda, ktorou sa zisťuje povaha pracovného miesta a tiež určujú základné schopnosti a kvalifikáciu, ktorou musí uchádzač disponovať pre zvládnutie pracovnej pozície na požadovanej úrovni. Analýza pracovného miesta musí byť kvalitne vypracovaná s podrobnými informáciami, aby sme vedeli efektívne získavať uchádzačov a vyberať pracovníkov, tiež vytvoriť popis miesta a spravodlivý odmeňovací systém (Donnelly,1997).

### **Spôsoby získavania pracovníkov**

Ak chceme získať správnych ľudí potrebných na obsadzované pracovné miesto, je nutné rozhodnúť, či dosadzovanie budeme uskutočňovať z dostupných vnútorných zdrojov podniku alebo z vonkajšieho prostredia. Pre niektoré organizácie je lepšie vyberať pracovníkov z vnútorných zdrojov, nakoľko je tak možné ušetriť finančné zdroje, ktoré by sme vynaložili na platbu inzerátov. Za ďalšie pozitíva môžeme považovať poznanie podnikovej kultúry a tiež orientáciu a začlenenie pracovníkov do pracovného prostredia. Ušetríme tak čas, ktorý by nový pracovník potreboval pre adaptáciu na hodnoty, ktoré preferuje organizácia. Takýto pracovník si môže lepšie budovať kariéru buď presunutím na inú pozíciu alebo povýšením. Pri náborových aktivitách je nutné dbať na dodržiavanie antidiskriminačného zákonodarstva a hlavne dbať na potreby celej organizácie. Proces náboru sa vykonáva v súlade so stratégiou RLZ (Thomson,2007).

Považujeme za dôležité objasniť a vysvetliť ako prebieha získavanie pracovníkov z vnútorného prostredia a tiež vymedziť metódy interného náboru pracovníkov. Než podniky zverejnia ponuky pracovného miesta do vonkajšieho prostredia v prvom rade berú do úvahy, či by pracovné miesto nebolo možné obsadiť z interných zdrojov. O pracovné miesto majú záujem takí pracovníci z organizácie, ktorí majú pocit, že sú na svojom terajšom pracovnom zaradení neefektívne využití a chcú sa posúvať napred v kariérnom raste, majú dojem, že by svojimi schopnosťami boli užitočnejší na inom oddelení. Interné získavanie pracovníkov sa môže uskutočňovať prostredníctvom inzerovaných ponúk zverejnených v organizácii na miestach, kde sa najčastejšie a v najväčšom množstve zdržujú pracovníci, kde sa tieto informácie rýchlo dostanú do povedomia t. j. vo vstupných halách, na nástenkách, vo výťahoch, vo vlastných podnikových časopisoch alebo ak má podnik zriadenú vlastnú internetovú stránku dostupnú aj pre všetkých pracovníkov, tu sa dajú inzercie zverejniť tiež. Takýmto spôsobom vie podnik ušetriť peniaze, ktoré by vynaložil na ponuky v externom prostredí a najmä ušetrí čas, ktorý by strácal pri hľadaní vhodného kandidáta z vonkajšieho prostredia (Lochmanová, 2016).

Ako pozitívum možno uviesť, že pracovník môže začleniť nové nápady do práce, ktoré nemohol využiť pri predchádzajúcom zaradení, organizácia pozná pracovníka s jeho silnými a slabými stránkami a naopak pracovník pozná organizáciu, organizácia lepšie využije znalosti pracovníka začleneného do pracovného kolobehu. Pri takomto spôsobe nám tu vznikajú okrem pozitívnych aj negatívne reakcie, ktoré sa vyskytujú medzi kolegami prejavujúce sa rivalitou v medziľudských vzťahoch a závisťou, čo môže prejsť do nerešpektovania autority, ak by bol pracovník povýšený na vyššiu funkciu (Koubek,2008).

Ak si organizácia uvedomí, že nie je správne použiť pri získavaní pracovníkov svoje interné zdroje, je nutné vymyslieť správne spôsoby, ktoré využije pri externom nábore pracovníkov, aby bol daný spôsob vhodný a priniesol nám dostatočný počet správnych kandidátov pre organizáciu. Takže ak nevyužijeme interné zdroje podniku je pre nás nevyhnutné získať ľudský faktor z externých zdrojov. Dôležité je zamerať sa na trh práce a osloviť pre nás vhodné pracovné sily. Organizácie sa snažia získať vhodných kandidátov prostredníctvom inzercií a to v dennej, týždennej tlači alebo v letákoch, využívajú pre inzerciu masové komunikačné prostriedky ako televíziu alebo rozhlas, rôzne webové stránky zamerané na ponuky práce alebo dnešné moderné sociálne siete. Okrem masových médií je možné zverejniť inzercie aj prostredníctvom sprostredkovateľských agentúr zriadených za účelom hľadania zamestnania alebo na výveskách v Úrade práce, sociálnych vecí a rodiny (UPSVAR) (Joniaková,2016).

#### **Interné zdroje získavania zamestnancov**

Interné zdroje pri získavaní zamestnancov predstavujú súčasní zamestnanci organizácie, ktorých schopnosti, motiváciu, ambície a osobnostné predpoklady možno využiť. Väčšinou sú to zamestnanci, ktorých organizácia dlhodobo pripravovala na obsadenie niektorej z pracovných pozícií (napr. s využitím kariérnych plánov a plánov nástupníctva). Ďalej môže ísť o zamestnancov, ktorí si z vlastnej iniciatívy rozšírili alebo prehĺbili kvalifikáciu, alebo o takých zamestnancov, ktorých pracovné miesta zanikli v dôsledku reorganizácie, racionalizácie alebo ukončenia realizovaného projektu a organizácia má záujem ich zamestnávať naďalej. Môžeme tu zaradiť aj zamestnancov, ktorí majú iné osobné dôvody na zmenu pracovnej pozície ako je napr. snaha o zvýšenie platu, konflikty v medziľudských vzťahoch, nevyhovujúci pracovný režim, zdravotné dôvody atď. Pokiaľ sa organizácia rozhodne obsadiť voľné pracovné miesto z vnútorných zdrojov, môže to pre niektorých zamestnancov znamenať postup v organizácii. Možný postup je pre zamestnancov motivujúci a umožňuje si udržať kľúčových zamestnancov. Náklady sú mnohonásobne nižšie a dané miesto je možné obsadiť v relatívne krátkom čase. Získavanie zamestnancov z interných zdrojov má svoje výhody, ale aj nevýhody.

Medzi výhody môžeme zaradiť skutočnosť, že vo väčšine prípadov organizácia pozná silné a slabé stránky uchádzača, uchádzač takisto pozná organizáciu, jej pravidlá, normy, kultúru, má vybudované kontakty, takéto obsadzovanie pozícií má pozitívny vplyv na motiváciu zamestnancov v súvislosti s možnosťou kariérneho rastu, prejavuje sa návratnosť investícií vložených do rozvoja zamestnancov, nižšie náklady spojené s procesom získavania a časová nenáročnosť.

Medzi nevýhody patrí nezdravé súťaženie a rivalita medzi zamestnancami, zhoršenie morálky a medziľudských vzťahov, nízka úroveň skúseností z iných, aj konkurenčných

organizácií, vyššie náklady spojené s doplnením vzdelania zamestnanca, so zapracovaním a v neposlednom rade obmedzený počet uchádzačov.

### **Externé zdroje získavania zamestnancov**

Organizácie často využívajú externé zdroje, a to najmä v prípadoch, keď sú vyčerpané interné zdroje, alebo je pre určitý druh práce lepšie hľadať osobu s charakteristickými znakmi, ktoré sa líšia od tých, ktoré majú potenciálni uchádzači v rámci organizácie. Počet uchádzačov o pracovné miesto ovplyvňuje niekoľko faktorov, napríklad situácia na trhu práce, povest' organizácie, charakter voľného pracovného miesta a pracovné podmienky v organizácii. Pre obsadzovanie voľných pozícií z externých zdrojov sú používané rôzne spôsoby získavania pracovníkov. Voľbu spôsobu ovplyvňujú finančné prostriedky a čas, v ktorom je potrebné voľné miesto obsadiť. Medzi metódy získavania patrí inzerovanie v médiách, inzercia na internetových portáloch, využívanie externých služieb ako je napríklad agentúrne zamestnávanie, výber uchádzačov zapísaných na úradoch práce, výber z ponúk uchádzačov, priame oslovenie jedincov alebo oslovenie študentov. Agentúrne zamestnávanie využívajú organizácie, pokiaľ potrebujú rýchlo obsadiť pracovné miesto. Funguje to tak, že si od agentúry dočasne prenajmú pracovníka. Výhoda je to v tom, že organizácia môže s pracovníkom okamžite ukončiť spoluprácu, nevýhoda je väčšinou vo vyšších nákladoch na takého pracovníka (Kocianová, 2010).

Výhodou získavania zamestnancov z externých zdrojov je väčšie množstvo uchádzačov, možnosť zavádzania nových prístupov, nápadov, pohľadov, poznatkov, názorov, myšlienok do pracovného procesu, nižšie náklady spojené so vzdelávaním, pretože uchádzač je spravidla vysoko kvalifikovaný a presne spĺňa požiadavky pracovného miesta.

Medzi nevýhody získavania zamestnancov z externých zdrojov patrí potrebný čas a náklady spojené so získavaním, dlhšia adaptácia nových zamestnancov, možný vznik konfliktov na pracovisku kvôli obsadeniu pracovného miesta z vonkajších zdrojov a možný nárast fluktuácie.

Prvým spomenutým prostriedkom napomáhajúcim k získaniu pracovníkov je *inzercia*, ktorá v posledných obdobiach napreduje prostredníctvom internetu. Kedysi sa vo väčšej miere vyskytovala v novinách a časopisoch ale vzhľadom k napredujúcej spoločnosti už pomenej v tlačenej forme. Najväčšou výhodou je pre zvolený spôsob minimálna nákladovosť a minimum potreby času pre dosiahnutie čo najväčšieho počtu uchádzačov. Poloha regiónu, v ktorom sa organizácia nachádza a v ktorom inzerciu ponúka je dôležitým ovplyvňujúcim faktorom pre ľudský kapitál. Zverejnený inzerát musí obsahovať všetky náležitosti, aby presvedčili záujemcov a to názov a stručnú charakteristiku pracovného miesta a firmy, vzdelanostné požiadavky, spôsob akým sa majú záujemcovia uchádzať o miesto, dokumenty potrebné k uchádzaniu sa o zamestnanie a zodpovednú osobu s adresou a kontaktom (Pribišová, 2013).

Hlavným zámerom inzercie je prilákať takých uchádzačov, ktorých potrebujeme a zároveň odlákať nevhodných kandidátov pre ponúkané miesto. Musí vyvolať v uchádzačoch pozornosť, ktorá závisí od toho, aké faktory použijeme od načasovania inzerátu až po jeho obsah. Dôležité je inzeráty zverejňovať pravdivo, konkrétne, jasne a stručne. Informácie v inzeráte musia byť zhodné v skutočnosti s opisom práce a je nutné dodržiavať proti diskriminačné správanie, aby neboli kandidáti odmietnutí z dôvodu rasy, viery či veku, aj keď

vek je dôležitým faktorom v dnešnej spoločnosti. Organizácie si vyberajú žiaľ zväčša mladých kandidátov z hľadiska efektívnosti na pracovisku, nakoľko mladý človek dokáže podávať lepšie výkony na pracovisku a tiež dokáže priniesť nové inšpirácie na trh práce (Dudinská,2011).

Pre jednoduchšie pracovné pozície sú vhodné inzercie vo forme letákov a plagátov zverejnených najmä na reklamných paneloch, zastávkach verejnej dopravy a tiež sa vyskytujú v miestnych novinách vydávaných napr. mestom alebo obcou. Táto metóda nie je vhodná pri hľadaní manažérov alebo špecialistov.

V súčasnosti patrí medzi najrozšírenejšiu a najviac využívanú metódu pre vyhľadávanie uchádzačov o voľné pracovné miesto *internet pomocou webových stránok, portálov vytvorených za účelom ponuky zamestnania pre obyvateľov*. Príčinou je nastupujúca generácia, ktorá žije virtuálnym svetom a je pre ňu pohodlnejšie hľadať zamestnanie cez internet, kde sa rýchlo šíria informácie a človek má mnoho násobok viac možností pre výber tej správnej ponuky. Internetové oznámenia o voľných pracovných miestach sa môžu vyskytovať na internetových stránkach, ak spoločnosť má vytvorenú webovú stránku alebo na online pracovných burzách, ktorých trend vzrastá a bude aj naďalej čoraz viac narastať za účelom oslovenia potenciálnych uchádzačov. Ak má spoločnosť vytvorený vlastný web, zväčša je určený samostatný priečinok, kde sa sústreďujú pracovné ponuky uplatňované najmä pre oblasť technológie, kde sa predpokladá, že takí uchádzači vedia rýchlejšie reagovať. U nás je najznámejšia medzi obyvateľmi webová stránka [www.profesia.sk](http://www.profesia.sk). Dorozumievanie medzi zamestnávateľom a uchádzačom sa uskutočňuje v elektronickej podobe, kde si uchádzač na webovej stránke online vyplní žiadosť o zamestnanie alebo tiež životopis podľa poskytnutej predlohy do formuláru a následne odošle. Existujú rôzne webové stránky tvorené za účelom poskytovania zamestnania, kde si uchádzač môže vyhľadávať ponuku, ktorá je zoradená podľa typu práce s uvedením o ponúkaných benefitoch, výhodách, kariérnych rastoch na základe požadovaných výkonov. Okrem webových stránok sa často vyskytujú pracovné ponuky na sociálnych sieťach, ktorých trend rastie. UPSVAR tvoria ponuku a dopyt po pracovných miestach, ktoré možno označiť ako sprostredkovateľské orgány medzi ponukou a dopytom. Týmto spôsobom je možné vykonávať získavanie z užšieho okruhu záujemcov. UPSVAR je orgánom štátnej správy s cieľom registrácie LZ a aktualizácie informácií o miestach potenciálnym nezamestnaným uchádzačom na trhu práce. Proces hľadania kandidátov prostredníctvom UPSVAR vykazuje proces, v ktorom organizácie ponúkajú voľné pracovné pozície s opisom práce a požiadavkami na ľudský faktor a následne pracovníci úradu vyťahujú zaevidované LZ z evidencie a tým určia vhodných kandidátov. Tak sa uskutočňuje nábor na základe dohody s personálnym oddelením v danej organizácii. Na získavanie LZ sa môžu podieľať vzdelávacie inštitúcie poskytujúce mladých absolventov s minimálnymi pracovnými skúsenosťami a praxou. S organizáciami uzatvárajú partnerstvo v poskytovaní dlhodobšej spolupráce prostredníctvom stáží, praxe alebo za pomoci pri praktickej časti záverečných prác. Tým si organizácia nadviaže bližší kontakt so študentom a „vycvičí“ ho pre možnosť budúceho zárobku získaním potrebných skúseností a zručností (Joniaková,2016).



## Podstata výberu pracovníkov

Personálnu činnosť, ktorá nadväzuje na získavanie pracovníkov označujeme ako výber pracovníkov zaoberajúci sa identifikovaním tých správnych uchádzačov medzi záujemcami so splňajúcimi požiadavkami danými organizáciou. Jedná sa o kľúčovú fázu pri formovaní LZ. Organizácia musí uskutočniť rozhodovanie o vhodných spôsoboch a technikách, akými bude výber realizovaný a kto ho bude vykonávať. Ak sa stalo získavanie LZ úspešné, napomohlo k prilákaniu tých správnych uchádzačov a prechádzame do ďalšej fázy, ktorá prináša výber správnej osoby z kruhu uchádzačov. Výber pracovníkov je prostredníkom medzi získavaním pracovníkov až po ich následné prijatie do pracovného pomeru. Činnosť je veľmi dôležitá a treba ju robiť precízne cez tvorbu analýzy uchádzačov, ktorí sú triedení na základe požiadaviek pracovného miesta. Každý zo subjektov, či organizácia alebo uchádzač, chcú dosiahnuť určitý efekt. Uchádzači chcú získať vhodné pracovné podmienky, v ktorých sa rýchlo zapracujú a budú užitoční. Očakávajú dostatočné finančné ohodnotenie a ústretový pracovný kolektív (Matušovičová, 2016).

Ak je získavanie pracovníkov prostredníctvom inzercií úspešné, výsledkom je dostatočné množstvo žiadostí o pracovné miesto s kvalifikovanými uchádzačmi. Je na organizácii ktorých vyberie a pozve na výberový proces. Hlavným cieľom výberového procesu považujeme výber najlepších pracovníkov pre organizáciu a pracovné zaradenie, ktorí napomôžu k napredovaniu organizácie. Výhodou vhodného kandidáta je jeho flexibilita, nakoľko môže dochádzať k zmenám na pracovisku napr. preradenie na inú pozíciu a plusom je tvorivé myslenie v pracovných skupinách. Výber potenciálneho pracovníka musí zahŕňať osobné a odborné charakteristiky človeka. Nie je presne zadefinované, aké spôsoby výberu sú najvhodnejšie a najspoľahlivejšie, aby sme zaručili výber toho najlepšieho uchádzača pre organizáciu, lebo každá z metód má svoje pozitíva aj negatíva. Personálne činnosti ako získavanie a výber pracovníkov sú na seba úzko naviazané a sú od seba závislé. Bez ohľadu na to, či vykonávame výber z vonkajšieho alebo vnútorného prostredia, je v oboch prípadoch nutné použiť metódy výberu pracovníkov na obsadzované miesto (Koubek, 2007).

Úlohou organizácie je získať dostatok relevantných informácií o každom z uchádzačov, a preto treba požadovať podklady:

- *žiadosť o prijatie do pracovného pomeru*, v ktorom uchádzač uvedie prostredníctvom akého média alebo webovej stránky sa dozvedel o možnosti práce, o akú pracovnú pozíciu sa uchádza a s akým dátumom môže nastúpiť do pracovného pomeru. Je na uchádzačovi, akým spôsobom bude žiadosť štylizovať,
- *osobný dotazník*, na základe ktorého získavame informácie o uchádzačovi. Výhodou je zhrnutie informácií od veľkého množstva uchádzačov za krátky časový úsek. Osobným dotazníkom sa vytvára zoznam o uchádzačoch, ktorí budú pozvaní na pohovory. V jednoduchom dotazníku uchádzač odpovedá niekoľkými slovami na otázky a v otvorenom vzniká priestor pre bližšie predstavenie skutočností,
- osobné relevantné informácie v *štruktúrovanom životopise*, ktorý sa vyžaduje v tejto forme najčastejšie z hľadiska prehľadnosti,
- *doklady o najvyššom dosiahnutom vzdelaní*,
- ak uchádzač disponuje *referenciami z predchádzajúceho zamestnania*, sú prínosom,

- pri ponuke práce na vyššiu pozíciu možno poskytnúť aj *výpis/odpis z registra trestov* (Šimo,2015).

### **Proces výberu pracovníkov**

Vplyvom nových informačných technológií existuje množstvo metód využívaných pri výberovom procese, z ktorých organizácie vyberajú nie jednu, ale kombináciu viacerých. Každá organizácia má voľnú ruku, ktorú použije, aby bol výberový proces čo najviac objektívny a efektívny voči vybraným kandidátom. Výberový proces možno označiť ako zdroj informácií implementovaný prostredníctvom metód.

Nasledujúce metódy ako výberové a psychologické testy, výberové štruktúrované rozhovory, *assessment diagnosticko* - výcvikové centrá, prehliadky pracoviska, testy na detektore lži, hranie rolí alebo ukážky práce hrajú dôležitú rolu pri vhodnom výbere uchádzača. Metód existuje mnoho a my sa budeme orientovať na niektoré spôsoby pri výbere uchádzačov s opisom ich výhod alebo nevýhod. Každý z autorov, ktorí sa venujú problematike výberových metód majú rôzny pohľad na ich výber, nakoľko žiadna sa nedá určiť ako najviac spoľahlivá. Metódy možno vymedziť prostredníctvom trojuholníka, v ktorom sa nachádzajú dotazníky, referencie a výberové rozhovory s možnosťou doplnenia *assessment centier* a testov pracovnej spôsobilosti. V tomto sa názory autorov rozchádzajú, nakoľko výberové rozhovory sú považované za menej spoľahlivé a na druhej strane za presnú metódu pre využitie. Organizácie si vyberajú metódy hlavne na základe finančných prostriedkov, ktorými disponujú a podľa kategórií pracovného miesta. Ak má podnik málo finančného rozpočtu, *assessment centrá* nie sú vhodné, lebo si vyžadujú vyššie náklady na ich použitie, aj keď táto metóda predpovedá najvýhodnejšiu úspešnosť pre uchádzača na pozíciu s vysokoškolským vzdelaním a na pozíciu so zodpovednejším prístupom a zložitejšou prácou. Teda na robotníckej pozícii je neefektívna. Výberové testy pracovnej spôsobilosti zahŕňajú poznatky o charakteristike osobnosti a jeho talente v zručnostiach a schopnostiach k práci. Do testov v oblasti psychológie zaraďujeme testy, ktoré dokážu rozpoznať rozvíjajúce sa schopnosti kandidáta, meranie inteligencie v matematických testoch a testy IQ, či logického a priestorového myslenia. Osobnostné dotazníky patriace do skupiny psychologických testov, napomôžu zistiť u kandidáta osobnostné črty introvertnosti/extrovertnosti, emočnú stabilitu ľudského faktora, ba dokonca odhaliť zážitky a skúsenosti z pohľadu otvorenosti pri komunikácii. Pri teste o ukázkach práce je podstatné cez analýzu prípadu spracovať ukážky kritických úloh, v ktorých sú kľúčovým faktorom pracovníci s výbornou úrovňou výsledkov v danej práci. Blízkou metódou ako testy o ukázkach práce je hranie rolí vhodné na obsadzované pracovné miesto, kde pracovník vybavuje sťažnosti zákazníkov. Úlohou je vysvetliť kandidátovi časový harmonogram pracovného dňa, pričom jeden zo subjektov hrá rolu zákazníka. Je dôležité ujasniť uchádzačovi, ktoré úlohy sú prvoradé pre riešenie problémov, či už ide o telefonické, elektronické riešenie problémov alebo kontrola prijatej pošty a reakcia na ňu. V procese výberu pracovníkov možno využiť referencie, ktoré uchádzač získa buď od predchádzajúcich zamestnávateľov alebo od pracovníkov organizácie, ktorí v nej aktuálne pracujú prostredníctvom referenčného programu. Program referencií patrí k efektívnejším nástrojom pri obsadzovaní pracovných pozícií. V referencii sa zverejňuje meno zamestnávateľa, od ktorého dostal referenciu a u ktorého pracoval, popis pracovného miesta, časovo ohraničené obdobie trvania pracovného pomeru, dôvod odchodu. Písomné

referencie nám šetria čas, ale najúprimnejšie sú získavané telefonicky alebo osobným stretnutím. Metódy referencií dosahujú druhé miesto hneď za výberovým rozhovorom. Výberový rozhovor je pri nábere pracovníkov hodnotený na základe kritérií požadovaných na obsadzované pracovné miesto a práve osobné predpoklady sa najlepšie posudzujú prostredníctvom spomínanej metódy. Ide o konverzáciu spätne naplánovanú, v ktorej sú kandidáti nútení viesť rozhovor s hodnotiteľmi o svojej predchádzajúcej kariére a o budúcich kariérnych predstavách, či skúsenostiach. Ak má byť rozhovor úspešný, treba zvládnuť a dodržať naplánovanie a zadefinovanie krokov rozhovoru hodnotiteľmi, počúvanie uchádzačov a vedenie plynulého rozhovoru, vytváranie pozitívneho vzťahu medzi kandidátom a hodnotiteľom, tvorba priebežných poznámok a iné. Pri každom rozhovore by sa malo prechádzať piatimi fázami, ktoré pozostávajú z privítania uchádzača a navodenia príjemnej atmosféry, veľká časť rozhovoru je zameraná na zber informácií o kandidátovi pre potrebu k výkonu práce, hodnotiteľ musí objasniť poznatky o voľnom mieste a o podniku, kladenie otázok na kandidátov so spätnou väzbou a na záver oboznámenie o ďalších krokoch ako sa bude postupovať pre prípad prijatia pracovníka a spôsob informovania o výsledkoch rozhovoru (Šikýř,2016).

Pri porovnávaní pracovných schopností s požiadavkami na pracovné miesto sú využívané testy po odbornej stránke pracovnej spôsobilosti. Nie je isté, že uchádzač uvedie pravdivo svoje schopnosti do žiadosti o zamestnanie a preto sa vykonávajú testy, ktoré sú doplnkovou metódou pri výbere pracovníkov. Napomáhajú pri meraní viacerých osôb. Testy musia vyhodnocovať kompetentní odborníci z praxe, ktoré slúžia ako podklad pri záverečnom rozhodovaní o prijatí pracovníka. Najviac využívanými testami sú odborné a psychologické. Odbornými testami možno zaručiť nízku časovú a finančnú náročnosť. Členíme ich na dve skupiny, ktoré možno označiť za jednodimenzionálne a viacdimeznionálne. Zatiaľ čo jednodimenzionálne testy mapujú jednu odbornú oblasť, tak viacdimeznionálne sa zaoberajú o všestranné odbornosti kandidáta. Psychologické testy sú využívané pre meranie individuálnych charakteristík uchádzača tzv. meranie duše. Do kategórie psychologických testov patria výkonové testy pre zistenie logického myslenia, testy osobnosti pre odhalenie povahových čŕt a projektívne techniky testov vykonávané psychológom, kedy nie je jasné čo sa bude testovať. Pri rozhovore so psychológom sa kreslia stromy alebo testujú farby, či tvary (Kachaňáková, 2008).

Podľa obsahu a foriem výberového rozhovoru je využívaných šesť kategórií, no je na organizácii, ktorú si vyberie:

biograficko – chronologický rozhovor, rozhovor vystavaný na základe špecifikácie a požiadaviek pracovného miesta, rozhovor vedený na základe kritérií, štruktúrovaný rozhovor orientovaný situáciou, schopnosťami a usporiadanie podľa psychometrických rozhovorov. Neštruktúrovaný biografický rozhovor pozostáva z dvoch oblastí. Rozhovor zahŕňa oblasti vzdelávania a pracovné skúsenosti. Nie je definované, ktorá oblasť je prioritná, no možno začať ktoroukoľvek. Ak by sme vybrali prvoradé pracovné skúsenosti, vieme zistiť praktickú stránku o kandidátovi o jeho schopnostiach. Najväčšia pozornosť je venovaná prvým bodom rozhovoru. Pri štruktúrovanom rozhovore podľa špecifikácie je pozornosť kladená k porovnávaniu zhôd medzi požiadavkami a schopnosťami kandidáta týkajúcich sa vedomostí, skúseností po praktickej stránke, vzdelaním podľa témy záverečnej práce alebo

oblasti štúdia a osobnostných vlastností prejavujúcich sa komunikáciou, samostatnosťou. Prostredníctvom kritérií patrí typ k menej spoľahlivým s možnosťou využitia porovnaní kritických schopností odvodených zo špecializácie pracovného miesta. Je blízkou metódou metódy špecifikácie. Štruktúrované rozhovory zamerané hlavne na kritické situácie vedia napovedať o uchádzačovi, aké výkony bude podávať do budúcnosti a či bude vedieť zvládať pracovné zaradenie. Nastane hypotetická situácia, v ktorej sa musí uchádzač vedieť orientovať a odpovedať na otázky, ako by v danej vzniknutej situácii vedel reagovať. Rozhovor situácie napomôže hodnotiteľovi podľa série otázok odhaliť vlohy pre riešenie situácií, vieme zistiť ako uchádzač danú situáciu zvládol. Cieľom je zhodnotiť vlastnosti a správanie uchádzača potrebného pre riešenie zadaných úloh a vzniknutých problémov. Otázky sú namáhavé na prípravu a pomocou nich zistíme, či dané vlastnosti ovplyvnili riešenie problémov, či bolo riešenie situácie zbytočné alebo aké nástroje boli použité. K poslednému typu rozhovoru patrí psychometrický rozhovor, ktorý možno využiť len v prípade, ak máme veľký počet kandidátov. Získané odpovede sú kódované, ktorých cieľom je porovnávanie odpovedí medzi uchádzačmi a medzi viacerými hodnotiteľmi (Joniaková,2016).

Pracovný výberový pohovor musí prebiehať v súlade so zásadou aktívneho počúvania a všetky otázky je potrebné správne naformulovať, aby kandidát vedel priamo odpovedať. V začiatku rozhovoru sa predstaví uchádzač a členovia komisie, pričom dôležité je vytvorenie priateľských vzťahov, aby pohovor pôsobil uvoľnenejšie. Len správne pripravené otázky zodpovedajú zámerom, akými sa má rozhovor uberať. Ak je člen komisie zručný a dobre vyškolený pre prijímacie pohovory, vie používať hypotetické otázky, otvorené alebo uzavreté otázky alebo obchádzať nezdvorilé, neetické otázky. V otvorených otázkach môže kandidát hovoriť o svojich doterajších pracovných skúsenostiach, aké problémy nastali a ako ich kandidát vyriešil, na akých projektoch sa zúčastnil, prípadne prečo sú kandidátove skúsenosti zaujímavé pre obsadzované pracovné miesto. Otázky zručností a schopností vyjadrujú kandidátove praktické skúsenosti, ako ich dosiahol alebo ako vie predviesť svoje komunikačné schopnosti. Motivačné otázky sa zaoberajú motiváciou kandidáta, ako bol v predchádzajúcom zamestnaní motivovaný, resp. aké motivačné metódy prospievajú k výkonu práce. Členovia komisie kladú kandidátovi otázky o organizácii, do ktorej prišiel na pohovor, o tom, či kandidát vie aká je to organizácia a aký je predmet činnosti, no kandidát by mal mať pripravený prehľad aj o organizačných štruktúrach, aby nebol zaskočený otázkou o pôsobení organizácie. Musí vedieť, v akej organizácii žiada o pozíciu a čím sa zaoberá. Kandidát odpovedá na otázky typu čo ho viedlo k zaslaniu žiadosti o pracovné miesto, no tiež prečo si myslí, že je vhodný na aktuálnu voľnú pracovnú pozíciu. Komisia môže brať pozitívne skutočnosti o slabých stránkach kandidáta, nakoľko mnoho uchádzačov nerado hovorí o svojich slabých stránkach. Zväčša prezentuje iba svoje silné stránky, ktoré bývajú často skreslené. Komisia si už počas priebehu rozhovoru vytvára názor a pohľad na kandidáta, ale celkový výsledok a dojmy z uchádzača treba robiť až po ukončení pohovoru. Ak sú otázky správne prichystané, uchádzač má v pohovore viac priestoru pre komunikáciu ako hodnotitelia. Otázky treba formulovať tak, aby kandidát neodpovedal pripravenou formou. Na konci pohovoru je slovo odovzdané kandidátovi, ktorý sa pýta otázky z oblastí, ktoré ho zaujali (Dudinská,2011).

Vo výberovom pohovore dochádza aj k chybám a nedostatkom z pohľadu organizácie a komisie, ktorá vedie pohovor. Za najčastejšie chyby zo strany organizácie pokladáme:

- za nedostatok považujeme, ak sú členovia komisie a organizácia nedostatočne pripravení na pohovory tým, že nemajú naštudovaný opis miesta, na ktorý vykonávajú pohovory a nemajú jasnú predstavu o uchádzačoch, akých by mali vybrať, či dokonca nemajú prečítané poskytnuté životopisy,
- je zlé, ak si komisia hneď na prvý pohľad vytvorí úsudok o uchádzačovi, aj keď pohovor neskončil. Odpovediam nevenujú dostatočnú pozornosť lebo už majú rozhodnuté,
- členovia komisie sú zaujatí voči kandidátovi tým, že všímajú a reagujú len na nesprávne odpovede, dbajú len na vzhľad uchádzača, nie na jeho schopnosti. Vyberajú na základe sympatií, aj keď osobný vzhľad a hygiena musí byť pre uchádzača dôležitá, aby zaujal,
- komisia sa stráca v rozhovore s účastníkom pohovoru, nakoľko si nerobí priebežné poznámky,
- nevhodné otázky zo strany organizácie o rodinnom živote uchádzača, o deťoch alebo zdravotnom stave, či diskriminácia voči rasovej príslušnosti (Kachaňáková, 2008).

Kvalitne uskutočnený výberový proces vedie k dosiahnutiu efektu pre obe zúčastnené strany. Organizácia získa človeka, ktorý je z hľadiska odbornej spôsobilosti rýchlo zapracovaný a adaptovaný pre vykonávanie práce, ak už skúsenosti a prax získal v predchádzajúcom zamestnaní. Uchádzač očakáva od pracovnej pozície lepšie pracovné podmienky odzrkadlené na finančnom ohodnotení, trvalom zamestnaní a dobrom pracovnom kolektíve (Foot, 2005).

## **ZHRNUTIE**

V manažmente ľudských zdrojov majú personálne činnosti získavanie a výber ľudských zdrojov veľmi dôležité miesto a zabezpečenie kvalitného procesu má pre každú organizáciu veľký význam. Kvalitné ľudské zdroje sú základným pilierom úspešnosti a konkurencieschopnosti každej organizácie, preto je dôležité venovať im náležitú pozornosť a čas. Získavanie a výber zamestnancov má v manažmente ľudských zdrojov dôležité postavenie, pretože zabezpečujú dostatočný počet zamestnancov v požadovanej vzdelanostnej a profesijnej štruktúre.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo môže byť dôvodom k začatiu personálnej činnosti - získavanie človeka na konkrétne pracovné miesto?
2. Aké informácie potrebuje organizácia, aby pri získavaní zamestnancov oslovila tú správnu skupinu uchádzačov?
3. Ktoré normatívne dokumenty treba vyžadovať od uchádzačov?
4. Pri získavaní zamestnancov je lepšie sa orientovať na interné zdroje alebo na vonkajší trh práce?
5. Ktoré metódy výberu sú najefektívnejšie?
6. Ako sa možno vyhnúť chybám pri výberovom procese?

7. Je potrebné sa venovať aj personálnej anamnéze uchádzačov?
8. Aké druhy výberových rozhovorov poznáte a ktoré sú najefektívnejšie?
9. Aké subjekty z organizácie sa môžu zúčastňovať výberového konania?
10. Aké sú možnosti odborného posúdenia uchádzačov o zamestnanie?

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARMSTRONG, M. 2007. Řízení lidských : 10. vydání. Nejnovější trendy a postupy. Praha: Grada, 2007. 789 s. ISBN 978-80-247-1407-
- ARMSTRONG, M. – KOUBEK, J. 1999. Personální management. Praha: Grada Publishing, 1999. 963 s. ISBN 80-7169-614-5.
- ČOPÍKOVÁ, A. - BLÁHA, J. – HORVÁTHOVÁ, P. 2016. *Řízení lidských zdrojů*. 1. vydanie. Praha: Management Press, 2016. 432 s. ISBN 978 – 80 – 7261 – 430 – 1.
- DONNELLY, J. H. – GIBSON, J. L. – IVANCEVICH, J. M. – 1997. *Management*. 1.vydanie. Praha: Grada Publishing, a. s., 1997. 824 s. ISBN 978-80-7169-422-9.
- DUDINSKÁ, E. 2011. *Manažment ľudských zdrojov*. Prešov : Vydavateľstvo Michala Vaška , 2011. 214s. ISBN: 978-80-7165-831-3
- DUIGNAN, B. 2018. *Human resources management*. [online]. 2018, [cit. 2019-02-08]. Dostupné na internete: <<https://www.britannica.com/topic/human-resources-management>>
- FOOT, M. – HOOK, C. 2005. *Personalistika*. 1. vydanie. Brno: Vydavateľstvo CP Books, a.s., 2005. 462 s. ISBN 80-7226-515-6.
- JONIAKOVÁ, Zuzana et al. 2016. Riadenie ľudských zdrojov. Recenzenti: Katarína Stachová, Nadežda Jankelová. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 455 s. [27,54 AH]. *Ekonomía*. VEGA 1/0609/16. ISBN 978-80-8168-532-3
- KACHAŇÁKOVÁ, A.- NACHTMANOVÁ, O. –JONIAKOVÁ, Z. 2011. *Personálny manažment*. Bratislava: Iura Edition, 2011.235 s. ISBN 978-80—8078- 391-4
- KOČIANOVÁ, R. 2010. *Personální činnosti a metody personální práce*. 1. vydanie. Praha: Grada Publishing, a. s., 2010. 224 s. ISBN 978 – 80 – 247 – 2497 – 3.
- KOUBEK, J. 2007. Řízení lidských zdrojů. : *Základy moderní personalistiky*. Praha: Management Press, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7261-168-3.
- KOUBEK, J. 2004. Řízení pracovního výkonu. 2004: Management Press, 2004. 208 s. ISBN 80-7261-116-X.
- LOCHMANOVÁ, A. 2016. *Personalistika Základy personalistiky*. 1. vydanie. Kralice na Hané: Computer Media s.r.o. 2016, 108 s. ISBN 978 – 80 – 7402 – 282 – 1.
- MATUŠOVIČOVÁ, M. – ČIHOVSKÁ, V. 2016. *Obchodný manažment*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016. 266 s. ISBN 978-80-8168-515-6.
- MĚRTLOVÁ, L. 2014. Řízení lidských zdrojů a lidského kapitálu firmy. Akademické nakladatelství CERM, s.r.o., 2014. 148 s. ISBN 978-80-7204-907-3
- NAKONEČNÝ, M. 1997. *Motivace lidského chování*. Praha: Academia, 1997. 270 s. ISBN 80-200-0592-
- ŠIKÝŘ, M. 2016. *Personalistika pro manažery a personalisty*. 2. vydanie. Praha: Grada Publishing, a. s., 2016. 208 s. ISBN 978 – 80 – 247 – 5870 – 1.

- ŠIMO, D. – MURA, L. 2015. *Manažment organizácií*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2015. 264 s. ISBN 978-80-8168-242-1.
- THOMSON, R. 2007. *Managing People*. 3. vydanie. Praha: ASPI, a.s., 2007. 249 s. ISBN 978-80-7357-267-9.

### **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- JONIAKOVÁ, Zuzana et al. Riadenie ľudských zdrojov. Recenzenti: Katarína Stachová, Nadežda Jankelová. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 455 s. [27,54 AH]. Ekonomia. VEGA 1/0609/16. ISBN 978-80-8168-532-3
- KACHAŇÁKOVÁ, A.- NACHTMANOVÁ, O. –JONIAKOVÁ, Z. Personálny manažment. Bratislava: Iura Edition, 2011. 235 s. ISBN 978-80—8078- 391-4
- MĚRTLOVÁ, L. Řízení lidských zdrojů a lidského kapitálu firmy. Akademické nakladatelství CERM, s.r.o., 2014. 148 s. ISBN 978-80-7204-907-3

# PARLAMENT V POLITICKOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

## Abstrakt:

V podmienkach zastupiteľskej demokracie zhráva parlament kľúčovú úlohu. Od výsledkov volieb do tohto najvyššieho zákonodarného zboru a následného prerozdelenia na koalíciu a opozíciu sa odvíja aj zloženie orgánu výkonnej moci – vlády. Tento príspevok má za úlohu vysvetliť význam, funkcie a kompetencie parlamentu v podmienkach politického systému v Slovenskej republike.

**Kľúčové slová:** parlament, zákonodarný zbor, politický systém, kamerálny, legislatíva

## ZÁKLADNÉ VYMEDZENIE PARLAMENTU

Zákonodarná moc v štáte je koncentrovaná v orgáne pod názvom **parlament**. Zároveň je to označenie pre najvyšší zákonodarný a zastupiteľský zbor. Ide teda o vyjadrenie skutočnosti, že úlohou parlamentu je prijímanie legislatívnych noriem a zároveň je to jediný orgán štátu, ktorý sa kreuje na základe výsledkov volebnej súťaže politických subjektov (parlamentné voľby). Vždy teda po vyhlásení výsledkov parlamentných volieb sa na ich základe formuje zoskupenie parlamentných politických strán, ktoré vytvoria väčšinu v zákonodarnom zbore. Tieto následne vytvárajú zoskupenie pod označením parlamentná (koaličná) väčšina a z jej radov je nakoniec menovaná hlavou štátu vláda (vládny kabinet). Tie strany, ktoré takúto parlamentnú väčšinu nevytvoria, sa automaticky presúvajú do pozície parlamentnej opozície.

Samotný pojem parlament odvodnený z latinského výrazu „*parlare*“, čo vo voľnom preklade znamená schopnosť vyjadrovať stanoviská a závery. Hoci teda je už jednoznačné, čo vyjadruje pojem parlament, v politických systémoch jednotlivých krajín len ťažko v ústavách nachádzame priamo tento pojem. Je to z lingvistických dôvodov, pretože v jednotlivých jazykových skupinách sa zákonodarný zbor označuje rozdielne – najčastejšie ako označuje ako národná rada, zhromaždenie, snem ako aj parlament.

Parlament môže byť **jednokomorový** (monokamerálny) alebo **dvojkomorový** (bikamerálny), ktorý je aj častejším modelom vo svete. Na Slovensku máme historicky zavedený model monokameralizmu, v rámci ktorého sa kumulujú **tri základné funkcie** parlamentu:

- a) tvorbu a prijímanie ústavy a zákonov,
- b) kontrolu výkonnej moci a
- c) vytváranie priestoru pre politickú diskusiu.

**Bikameralizmus** predstavuje súčinnosť dvoch komôr parlamentu, ktoré môžu byť v rôznom vzájomnom vzťahu. Základným dôvodom vzniku druhej komory je vyjadrenie kontrolného systému, akejsi poistky v rámci celého politického systému danej krajiny.



**Vzťahy medzi jednotlivými komorami** môžu byť rôzne, od vyrovnaného až po symbolickú a formálnu úlohu druhej komory. Najvyrovnanejšie postavenie majú obe komory v rámci federatívneho usporiadania. Typickým príkladom je kongres USA, ktorý sa skladá z dvoch častí – Snemovňa reprezentantov a Senát. V zásade sa jedná o rovnocenný vzťah, pretože v najdôležitejšej funkcii – prijímanie zákonov – je potrebný súhlas oboch súčastí. Zároveň majú aj oddelené právomoci, len jedna z nich, ale ich rozloženie je vyrovnané. V európskych reáliách je vzorovým príkladom parlamentu Veľká Británia, ktorej Snemovňa lordov je najstaršou druhou komorou na svete. V zásade možno konštatovať, že **druhé komory parlamentu** (často označované aj ako horné komory) **sa kreujú najčastejšie ako:**

- a) predstaviteľ odlišnej kategórie občanov – vznikajú na základe príslušnosti k rodu alebo menovaním (Veľká Británia),
- b) reprezentant územného celku v rámci federácie (USA),
- c) reprezentant zastupujúci korporácie (Slovinsko).

**Dôvody existencie bikameralizmu sú najčastejšie tieto:**

- a) ochrana pred nekvalitnou legislatívou,
- b) zabezpečuje zastúpenie rôznorodých spoločenských skupín,
- c) tradícia a história vývoja demokratických štátov,
- d) súčasť systému bŕzd a protiváh; je zárukou proti zneužitiu moci jedinou komorou (Brostl, 2015).

## NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

### **Základná charakteristika a postavenie poslancov**

Ústava Slovenskej republiky, ktorá bola prijatá v predvečer vzniku samostatného štátu (1.septembra 1992), zverila klasický princíp delby moci v demokratickom štáte v zásade na štyri hlavné ústavné inštitúcie. Zákonodarnú moc reprezentuje Národná rada Slovenskej republiky (ďalej najmä národná rada), súdnu moc systém orgánov na čele s Ústavným súdom Slovenskej republiky a Najvyšším súdom Slovenskej republiky a výkonná moc sa koncentruje vo dvoch orgánoch – vláde a prezidentovi.

Národná rada Slovenskej republiky je zakotvená **v piatej hlave ústavy**, spoločne s inštitútom priamej demokracie – referendum. **Je charakterizovaná ako jediný zákonodarný a ústavodarný orgán Slovenskej republiky, ktorý má právo prijímať, meniť a rušiť ústavu, ústavné zákony a zákony.** Túto právomoc nemôže na seba prebrať žiaden iný orgán a to ani za mimoriadnych okolností. V niektorých krajinách najmä v časoch vojny existuje náhradný spôsob na prijímanie nevyhnutnej legislatívy, u nás tomu tak nie je. Zloženie národnej rady je závislé od výsledkov parlamentných volieb, ktoré sa konajú spravidla raz za štyri roky. Hneď prvé takého voľby v podmienkach samostatnej republiky sa však konali v mimoriadnom (skrátenom termíne) už v roku 1994, hoci riadny termín by bol až v roku 1996. Podobný stav sa opakovane v roku 2006 (aj keď vtedy bolo skrátene len o niekoľko mesiacov) a doteraz ostatný predčasný termín bol v roku 2012. Riadne parlamentné voľby sa konali v rokoch 1998, 2002, 2010, 2016 a 2020 (bližšie napr. Palúš, 2016).

Počet poslancov parlamentu je 150, ide o tradičné číslo, aj predchádzajúca Slovenská národná rada ešte v čase federácie mala tento počet členov zákonodarného zboru. Minimálny vek poslancov je 21 rokov a musia mať trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. **Mandát poslanca** Národnej rady SR vzniká zvolením na základe vyhlásenia oficiálnych výsledkov parlamentných volieb Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Táto následne zvoleným poslancom vydá osvedčenie o zvolení. Riadne vykonávanie mandátu poslanca zákonodarného zboru je viazané na zloženie sľubu na ustanovujúcej schôdzi Národnej rady SR. Samotný akt začína prečítaním textu **sľubu poslanca**, ktorý je zakotvený v ústave : „*Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republiky. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov. Budem dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života.*“ (čl.75 ods.1 ústavy), následne položí pravú ruku na knižnú podobu pôvodnej ústavy a povie nahlas „sľubujem“. Akt zloženia sľubu poslanca končí podaním ruky doterajšiemu predsedovi parlamentu a podpísaním textu sľubu. V zmysle rokovacieho poriadku ak je opätovne zvolený doterajší predseda parlamentu, ten skladá ako prvý sľub do rúk doterajšieho podpredsedu parlamentu (§ 4 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku) . Tento postup sa realizuje aj počas volebného obdobia, ak nastupuje z akýchkoľvek dôvodov náhradník na post poslanca národnej rady (Cibuľka, 2013).

**Poslanci svoj mandát vykonávajú osobne a na základe svojho vedomia a svedomia**, čo sú princípy, ktoré zakazujú tzv. imperatívny mandát. To znamená, že poslanca parlamentu nemožno odvolať z výkonu mandátu poslanca. V praktickej rovine je aj nemožné určiť voličov daného poslanca či celej politickej strany, pretože voľby sú realizované tajnou voľbou a ani sám volič nemá ako relevantne dokázať, že do volebnej schránky vložil hlasovací lístok konkrétneho kandidujúceho politického subjektu, nehovoriac už o prípadnom preferenčnom hlasovaní pre konkrétnych kandidátov.

Ako sme už uviedli, výkon mandátu sa viaže výhradne na danú osobu. V histórii slovenského parlamentarizmu sa už nie raz stalo, že poslanec hlasoval za iného poslanca prostredníctvom hlasovacej karty. Asi mediálne najznámejším prípadom je v roku 2009 hlasovanie vtedajšej poslankyne Ivety Radičovej za Tatianu Rosovú (vtedy obe SDKÚ-DS), čo v konečnom dôsledku viedlo k vyvodu politickej zodpovednosti z jej strany a to vzdaním sa poslaneckého mandátu a odchod z parlamentných ľavic.(Horváth, 2019)

Ústava (čl. 77 ods.1) zakotvuje princíp inkompatibility mandátu poslanca s niektorými inými ústavnými postami:

- a) sudca,
- b) prokurátor,
- c) verejný ochranca práv,
- d) príslušník ozbrojených síl,
- e) príslušník ozbrojeného zboru,
- f) poslanec Európskeho parlamentu.

V praxi to znamená, že **získaním niektorého z uvedených postov automaticky zaniká mandát poslanca** Národnej rady SR. Ústava v inom svojom článku (č. 103 ods.4) zároveň uvádza, že ak kandiduje na post prezidenta poslanec parlamentu, momentom jeho zvolenia prestáva vykonávať svoju doterajšiu funkciu.

Samostatnou kapitolou pri skúmaní slovenského parlamentarizmu je otázka **súbehu mandátu poslanca a člena vládneho kabinetu**. U nás sa však zakotvil princíp neuplatňovania mandátu, teda v prípade, že poslanec Národnej rady SR bol vymenovaný:

- a) za člena vlády,
- b) do inej verejnej funkcie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy,
- c) do funkcie štátneho tajomníka,

počas tohto výkonu sa jeho mandát neuplatňuje, teda oň neprichádza (označovaný aj ako spočívajúci mandát). Ak sa vzdá výkonu vyššie vymenovaných funkcií a ešte plynie príslušné volebné obdobie, môže sa vrátiť do poslaneckých lavíc. (ZDROJE)

**Zánik mandátu poslanca** upravuje samotná ústava (článok 81 ústavy), podľa nej mandát zanikne v prípadoch:

- a) odmietnutie zloženia sľubu poslanca alebo zloženie sľubu s výhradou,
- b) uplynutie aktuálneho volebného obdobia,
- c) vzdaním sa mandátu,
- d) stratou voliteľnosti,
- e) rozpustením parlamentu,
- f) vznikom nezlučiteľnosti,
- g) nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o nepodmienečnom odsúdení poslanca za úmyselný trestný čin.

Na základe prípadu zbavenia mandátu Františka Gauliedera v roku 1996 rozhodnutím pléna národnej rady bol upravený spôsob vzdania sa mandátu poslancom. Teraz je úprava striktná v tom, že vzdanie sa musí vykonať osobne a slobodne, vážne a nespochybniteľne prejavenu vôľou (Horváth, 2019). Samotný proces sa môže vykonať osobným vyhlásením na schôdzi parlamentu alebo v odôvodnených prípadoch písomnou formou do rúk predsedu zákonodarného zboru.

**Nastupovanie náhradníkov** sa riadi taktiež rokovacím poriadkom, ale aj ďalšími právnymi predpismi (najmä zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva). Dôležitou zásadou je nastupovanie náhradníka za tú istú politickú stranu a to podľa poradia na kandidátnej listine s výnimkou uplatnenia prednostných hlasov, v tomto prípade nastupuje ten z kandidátov, ktorý dostal najvyšší počet prednostných hlasov (museli získať aspoň 3 percentá z prednostných hlasov). V prípade, že politická strana už nemá náhradníkov, opustený mandát zostane neobsadený až do konca volebného obdobia a počet členov parlamentu tak bude nižší ako 150 (Palúš, 2016).

K postaveniu poslanca parlamentu už tradične patrí **poslanecká imunita**. V praxi to znamená, že poslanca nemožno stíhať za jeho činy. Tento inštitút bol taktiež v novodobej histórii slovenského parlamentarizmu menený a upravovaný v zmysle jeho zoštíhlenia. Pôvodne veľmi široké vymedzenie sa postupne dostalo až po dnešnú úpravu, podľa ktorej je navždy vylúčené stíhanie poslanca za jeho hlasovanie na všetkých orgánoch parlamentu – či už na výboroch alebo v pléne. Toto vylúčenie platí aj po zániku jeho mandátu a možno to označiť za najvýznamnejší prejav slobodného výkonu mandátu poslanca národnej rady. To isté platí aj pre výroky prednesené na schôdzach národnej rady s tým rozdielom, že podlieha disciplinárnej zodpovednosti samotného parlamentu. V prípade, že sa niektorý poslanec domnieva, že ho iný člen parlamentu urazil výrokom, môže požiadať mandátový a imunitný

výbor o prerokovanie jeho podania. Ak tento výbor skonštatuje, že prišlo k naplneniu skutkovej podstaty a uvedený poslanec urazil iného poslanca alebo iného ústavného činiteľa, požiada poslanca na najbližšej schôdzi parlamentu o ospravedlnenie sa. V prípade, že tak odmietne vykonať, môže mu v konečnom dôsledku byť uložená pokuta vo výške 1000 eur (§ 139 zákona o rokovacom poriadku).

### **Pôsobnosť a právomoci Národnej rady Slovenskej republiky**

Pôsobnosť parlamentu je upravená jednak v Ústave Slovenskej republiky (piata hlava) a v zákone o rokovacom poriadku (zákon č. 350/1996 Z.z. v znení neskorších predpisov).

#### **Rokovací poriadok taxatívne vymenúva pôsobnosť nášho parlamentu:**

- a) prerokúva návrhy a uznáva sa na ústave, zmenách ústavy, ústavných zákonoch a zákonoch (ďalej len „zákon“) a kontroluje, ako sa dodržiavajú,
- b) prerokúva medzinárodné zmluvy,
- c) opätovne prerokúva zákony vrátené prezidentom republiky,
- d) rokuje o programovom vyhlásení vlády, kontroluje jej činnosť a rokuje o dôvere vláde alebo jej členom,
- e) prerokúva a schvaľuje štátny rozpočet, prerokúva stanoviská Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky k návrhu štátneho rozpočtu,
- f) prerokúva správy vlády o plnení štátneho rozpočtu a návrh štátneho záverečného účtu, prerokúva stanoviská najvyššieho kontrolného úradu k návrhu štátneho záverečného účtu,
- g) prerokúva správy najvyššieho kontrolného úradu o výsledkoch kontrolnej činnosti v termínoch ustanovených osobitnými predpismi alebo kedykoľvek, ak ho o to požiada,
- h) schvaľuje rozpočty iných právnických osôb a prerokúva ich plnenie podľa osobitných predpisov,
- ch) prerokúva správy Národnej banky Slovenska o menovom vývoji a správy o výsledku hospodárenia Národnej banky Slovenska,
- i) rokuje o správach vlády, najmä o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky,
- j) rokuje o odpovediach vlády, členov vlády a vedúcich iných ústredných orgánov štátnej správy na interpelácie poslancov,
- k) rokuje o správach generálneho prokurátora o stave zákonnosti v Slovenskej republike,
- l) rokuje o správach vlády o kontrolnej činnosti vlády, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov,
- m) rokuje o správe prezidenta republiky o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach,
- n) podáva prezidentovi republiky návrhy na vymenovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- o) podáva prezidentovi republiky návrhy na vymenovanie a odvolanie generálneho prokurátora,
- p) podáva prezidentovi republiky návrhy na udelenie vyznamenaní,

r) prerokúva informácie o výročných finančných správach politických strán a politických hnutí,

s) vyslovuje súhlas s hlasovaním ministra financií Slovenskej republiky v Rade guvernérov v Európskom mechanizme pre stabilitu podľa osobitného predpisu.

#### **Ďalšia pôsobnosť Národnej rady Slovenskej republiky:**

a) volí a odvoláva predsedu a podpredsedov národnej rady,

b) zriaďuje výbory, osobitné kontrolné výbory a komisie národnej rady, určuje ich počty a volí a odvoláva ich predsedov a členov,

c) prerokúva návrhy, podnety, správy a vyhlásenia výborov národnej rady a vlády vo veciach patriacich do pôsobnosti národnej rady,

d) prerokúva iné návrhy, podnety, správy a vyhlásenia, ak to ustanoví zákon alebo ak o tom rozhodne národná rada,

e) berie na vedomie neuplatňovanie mandátu poslanca, vzdanie sa funkcie poslanca a zánik mandátu poslanca,

f) rokuje a rozhoduje v trestných a disciplinárnych veciach poslancov a vo veciach nezlučiteľnosti funkcií verejných funkcionárov, ktoré jej boli predložené,

g) rozhoduje o svojich vnútorných pomeroch a o podrobnejších pravidlách svojho rokovania (§ 1 ods. 2),

h) rozhoduje o prerušení svojho zasadania.

#### **Orgány Národnej rady SR**

Na čele parlamentu sú predseda a podpredsedovia zákonodarného zboru, ktorí spolu s výbormi národnej rady tvoria hlavné orgány národnej rady. Predseda a podpredsedovia parlamentu sa volia a odvolávajú v tajných voľbách nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov zákonodarného zboru, na zvolenie či odvolanie predsedov výborov stačí jednoduchá väčšina prítomných poslancov.

V zmysle rokovacieho poriadku **predseda parlamentu** najmä:

a) zvoláva a riadi jednotlivé schôdze národnej rady,

b) podpisuje zákony, ústavné zákony a ústavu,

c) prijíma sľub nastupujúcich poslancov,

d) vyhlasuje voľby do všetkých typov volieb občanmi na území Slovenska,

e) vyhlasuje ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta,

f) koná v ďalších záležitostiach podľa príslušných zákonov (čl. 82 ods. 2 ústavy).

Na predsedu národnej rady prechádzajú **v čase neobsadenia postu hlavy štátu** tieto kompetencie :

a) zvolávanie ustanovujúcej schôdze parlamentu,

b) vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády, prijíma ich demisiu,

c) vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov v zmysle platných zákonov, vymenúva a odvoláva rektorov vysokých škôl, vymenúva vysokoškolských profesorov, vymenúva a povyšuje generálov,

d) vypovedá vojnu na základe rozhodnutia národnej rady, ak je Slovenská republika napadnutá alebo ak to vyplýva zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu , a uzatvára mier,

- e) môže na návrh vlády nariadiť mobilizáciu ozbrojených síl, vyhlásiť vojnový stav alebo vyhlásiť výnimočný stav a ich skončenie,
- f) vymenúva a odvoláva sudcov ústavného súdu, predsedu a podpredsedu ústavného súdu a sľub generálneho prokurátora,
- g) vymenúva a odvoláva sudcov, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, generálneho prokurátora a troch členov súdnej rady, prijíma sľub poslancov(čl. 105 ods.1 ústavy).

Vôbec prvá novelizácie Ústavy Slovenskej republiky sa uskutočnila v roku 1998, kedy sa práve upravilo práve zastupovanie prezidenta v čase jeho neobsadeného postu. Tieto právomoci boli delegované v takomto prípade na predsedu parlamentu (ústavný zákon č. 244/1998 Z.z.). Hrozilo totiž, že vláda Vladimíra Mečiara poriadnych voľbách v septembri 1998 by nemala komu podať obligatórnu demisiu a nemal by kto ani vymenovať novú vládu na základe výsledkov riadnych parlamentných volieb. Prvú vládu Mikuláša Dzurindu tak 30.októbra 1998 vymenoval predseda národnej rady Jozef Migaš. Post hlavy štátu bol od 2.marca 1998 pre neschopnosť poslancov dohodnutý sa a zvolit' nástupcu prvého prezidenta v moderných dejinách Slovenska Michala Kováča (Horváth, 2019).

Rokovací poriadok parlamentu taxatívne priznáva predsedovi aj **d'alsie kompetencie**, okrem iného :

- a) zastupuje národnú radu navonok,
- b) podpisuje uznesenia národnej rady,
- c) podáva národnej rade správy o opatreniach, ktoré vykonal,
- d) vyhlasuje voľby do orgánov samosprávy obcí,
- e) zabezpečuje zákonov národnej rady a návrhov prijatých v referende, ak to vyžaduje povaha vecí, aj uznesení národnej rady,
- f) vyhlasuje úplné znenia zákona, na ktoré ho splnomocnil príslušný zákon,
- g) zabezpečuje úlohy spojené s konaním pred ústavným súdom,
- h) bezodkladne oznamuje mandátovému a imunitnému výboru zadržanie poslanca pri trestnom čine,
- i) berie na vedomie oznámenie o utvorení poslaneckého klubu a jeho zložení a zánik poslaneckého klubu,
- j) vymenúva a odvoláva vedúceho kancelárie,
- k) môže prerušiť schôdzu národnej rady,
- l) plní d'alsie úlohy, ktorými ho poverí národná rada alebo ak tak ustanovuje zákon (§43 zákona o rokovanom poriadku),
- m) vykonávajú d'alsiu činnosť podľa rokovacieho poriadku (§ 44 zákona o rokovanom poriadku).

**Tabuľka 1:** Prehľad jednotlivých volebných období v histórii Národnej rady Slovenskej republiky a jej vrcholových predstaviteľov

<b>Prehľad jednotlivých volebných období v histórii Národnej rady Slovenskej republiky</b>		
<b>Volebné obdobie</b>	<b>Predseda NR SR</b>	<b>Podpredsedovia NR SR</b>
<b>I. (1994 – 1998)</b>	<b>Ivan Gašparovič (HZDS)</b>	<b>Augustín Marián Húska (HZDS)</b> <b>Ján Ľupták (ZRS)</b> <b>Marián Anđel (SNS) od 14.12.1994</b>
<b>II. (1998 – 2002)</b>	<b>Jozef Migaš (SDL)</b>	<b>Pavol Hrušovský (SDK, KDĤ)</b> <b>Béla Bugár (SMK)</b> <b>Igor Presperín (SOP)</b>
<b>III. (2002 – 2006)</b>	<b>Pavol Hrušovský (KDĤ)</b> do 7.2.2006, potom bez predsedu	<b>Béla Bugár (SMK)</b> <b>Vilam Veteška (ĽS-HZDS)</b> <b>Pavol Rusko (ANO) do 2003</b>
<b>IV. (2006 – 2010)</b>	<b>Pavol Paška (SMER-SD)</b>	<b>Miroslav Číž (SMER-SD)</b> <b>Milan Hort (SDKÚ-DS)</b> <b>Anna Belousovová (SNS)</b>
<b>V. (2010 – 2012)</b>	<b>Richard Sulík (SAS), od 2011</b> <b>Pavol Hrušovský (KDĤ)</b>	<b>Milan Hort (SDKÚ-DS)</b> <b>Pavol Hrušovský (KDĤ) do 2011</b> <b>Béla Bugár (MOST-HÍD)</b>
<b>VI. (2012 – 2016)</b>	<b>Pavol Paška (SMER-SD),</b> od 2014 <b>Peter Pellegrini</b> (SMER-SD)	<b>Jana Laššáková (SMER – SD)</b> <b>Renáta Zmajkovičová (SMER – SD),</b> od 2014 <b>Miroslav Číž (SMER-SD)</b> <b>Ján Fígel' (KDĤ)</b>
<b>VII. (2016 - 2020)</b>	<b>Andrej Danko (SNS)</b>	<b>Béla Bugár (MOST-HÍD)</b> <b>Andrej Hrnčár (SIEŤ)</b> <b>Martin Glváč (SMER- SD) do 2019</b>
<b>VIII. 2020 –</b> Stav k 25.10.2020	<b>Boris Kollár (SME RODINA)</b>	<b>Gábor Grendel (OLANO)</b> <b>Milan Laurenčík (SaS)</b> <b>Juraj Šeliga (Za ľuďi)</b>

Zdroj: spracované autorom na základe podkladov z webovej stránky Národnej rady SR

Na ustanovujúcej schôdzi národnej rady sa volia aj **výbory a ich predstavitelia**. Svojou podstatou sú iniciatívnymi a kontrolnými orgánmi parlamentu. Náš právny poriadok rozdeľuje výbory do troch kategórií : obligatórne (povinné a presne stanovené rokovacím poriadkom), osobitné kontrolné výbory a ďalšie výbory, ktoré sa kreujú podľa rozhodnutia parlamentu pre dané volebné obdobie a v zásade kopírujú jednotlivé ministerstvá.

**Predsedia a členovia výborov** sú volení nadpolovičnou väčšinou všetkých prítomných poslancov, rozdiel je v tom, že pri voľbe predsedov sa uplatňuje princíp tajného hlasovania. Pre tvorbu výborov sa uplatňuje nepísaný princíp politickej kultúry, podľa ktorého sú jednotlivé výbory obsadzované pomerným systémom podľa výsledkov ostatných parlamentných volieb (pri niektorých výboroch je toto ustanovenie priamo zakotvené v rokovacom poriadku). Pre obsadenie konkrétnych výborov by malo platiť pravidlo odborného prístupu, teda každý poslanec by mal byť dominantne členom takého výboru, ku ktorému ma profesijne najbližšie. Toto ustanovenie bolo však viackrát porušené. Priam učebnicovým príkladom je II. volebné obdobie v rokoch 1994 – 1998, kedy vtedajší opoziční lídri boli proti svojej vôli zaradení do výboru pre životné prostredie a zároveň to bol jediný parlamentný výbor, v ktorom mali predstavitelia vtedajšej opozície väčšinu (Horváth, 2019)..

Z legislatívneho hľadiska má **každý poslanec právo byť členom parlamentného výboru**, v zásade sa nevyklučuje možnosť byť vo viacerých výboroch naraz (dokonca sa predpokladá členstvo minimálne vo dvoch výboroch). Jedinou výnimkou je predseda, ktorý nie je členom žiadneho výboru. Na ustanovujúcej schôdzi výboru si členovia výboru volia podpredsedov výboru (nie je presne stanovený počet) a overovateľov. Na zvolenie a odvolanie týchto funkcionárov výboru je potrebná vždy nadpolovičná väčšina všetkých členov výboru.

V právomoci výborov parlamentu je najmä:

- a) podávanie návrhov zákonov,
- b) sledovanie, dodržiavanie a vykonávanie zákonov; v prípade negatívneho zistenia upozornia príslušného člena vlády alebo príslušného vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy a požiadajú ho o nápravu; v opäť negatívnom prípade upovedomia o tom národnú radu,
- c) na úseku svojej činnosti rokujú o zásadných otázkach hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenskej republiky, najmä o plnení programového vyhlásenia vlády, o návrhu štátneho rozpočtu a jeho plnení,
- d) spolupracujú s orgánmi verejnej správy a využívajú na svoju činnosť ich podnety a návrhy; môžu vykonávať poslanecké prieskumy a výjazdové schôdze výborov (§ 45 rokovacieho poriadku).

Význam samotnej činnosti poslancov v jednotlivých výboroch spočíva najmä v tom, že sa venujú oblastiam, ktoré spadajú pod ich pôsobnosť. Majú právo zasielať príslušným ministrom a vedúcim ďalších ústredných orgánov štátnej správy svoje stanoviská, návrhy a podnety, na ktoré sú povinní adresáti (členovia vlády, vedúci iných ústredných orgánov štátnej správy a generálny prokurátor )v zásade do 30 dní odpovedať, resp. zaujať stanovisko. To isté platí aj o zasadnutiach jednotlivých výborov, kde je vytvorený priestor pre vzájomnú diskusiu ( s povinnou účasťou pozvaných činiteľov). V rámci kontrolnej činnosti parlamentu



môže výbor žiadať od kompetentných správy o otázkach patriacich do kompetencií výboru s povinnosťou zareagovať tiež do 30 dní. Výbor si na svoje rokovanie môže pozvať aj odborníkov a ďalšie odborne príslušné osoby (napríklad expertov, predstaviteľov vedeckých výborov, reprezentantov zamestnávateľov a zamestnancov a podobne). Inou formou kontrolnej činnosti je poslanecký prieskum, pri ktorom členovia výboru priamo na mieste sa oboznamujú s podstatou prerokovávaných záležitostí (Drgonec, 2015).

Pre potreby koordinácie politických postojov a prerokovanie procedurálnych návrhov v súvislosti s činnosťou národnej rady bolo vytvorené **poslanecké grémium**, v parlamentných kuloároch často označované aj ako politické grémium. Podľa rokovacieho poriadku (§ 66 rokovacieho poriadku) majú jeho stanoviská pre orgány parlamentu odporúčací charakter. Tvoria ho zástupcovia poslaneckých klubov podľa pomerného systému (v zásade 1 zástupca na 15 poslancov), podpredsedovia parlamentu sa môžu zúčastniť zasadnutí. Zvolanie politického grémia je v kompetencii predsedu parlamentu alebo na základe žiadosti minimálne dvoch poslaneckých klubov.

Aj postavenie **poslaneckých klubov** dominantne upravuje rokovací poriadok parlamentu (najmä § 64 rokovacieho poriadku). Základným princípom je združovanie poslancov podľa príslušnosti k politickým stranám, resp. volebným koalíciám. Na vytvorenie takéhoto klubu je potrebných minimálne osem poslancov, pričom platí zásada, že jeden poslanec môže byť v maximálne jednom poslaneckom klube. Ak klesne počas volebného obdobia počet členov klubu pod osem, takýto subjekt automaticky zaniká. Možné je vytvorenie poslaneckého klubu aj podľa iného princípu, napr. nezávislí poslanci, ktorí postupne opustili svoju politickú stranu počas daného volebného obdobia, ale vznik takéhoto klubu musí odsúhlasiť uznesením národná rada. Každý poslanecký klub má svojho predsedu a podpredsedu.

Každému poslaneckému klubu prináleží materiálne vybavenie v podobe vhodných priestorov a ich primerané vybavenie kancelárskou technikou a pomôckami. **K oprávneniam poslaneckého klubu patrí:**

- a) podávať na ustanovujúcej schôdzi návrhy na predsedu a podpredsedov parlamentu, návrhy na zriadenie výborov (okrem obligatórných), ich predsedov a členov
- b) predkladať návrhy na nové body programu a vypustenie bodov programu schôdze národnej rady počas jej rokovania (spoločný návrh aspoň troch poslaneckých klubov),
- c) poveriť svojho člena na vystúpenie v mene klubu v rozprave (vždy len jedného člena za jeden klub), majú prednostné právo vystúpenia v rámci prihlásených rečníkov, zároveň zástupca klubu má predĺžený čas 30 min na vystúpenie,
- d) na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov môže parlament rozhodnúť o skončení rozpravy pred vystúpením všetkých prihlásených do rozpravy; o tomto návrhu možno hlasovať len v prípade, že vystúpil aspoň jeden rečník z každého poslaneckého klubu, v prípade postupu podľa takéhoto uznesenia ešte majú právo vystúpiť poslanci, ktorí boli písomne prihlásení do rozpravy pred podaním tohto návrhu a poslanci, ktorí chcú podať pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy,
- e) po končení rozpravy a po porade poslaneckých klubov ešte môže každý poslanecký klub informovať o svojom stanovisku v dĺžke maximálne dvoch minút,
- f) delegovať svojich zástupcov do poslaneckého grémia. (AKO pracuje parlament, s.46)

**Obligatónnymi výbormi národnej rady sú:**

- a) mandátový a imunitný,
- b) pre nezlučiteľnosť funkcií,
- c) pre európske záležitosti,
- d) ústavnoprávny.

**Kontrolnými výbormi národnej rady sú:**

- a) osobitný kontrolný výbor na kontrolu činnosti NBÚ,
- b) osobitný kontrolný výbor na kontrolu činnosti SIS,
- c) osobitný kontrolný výbor na kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva,
- d) výbor na preskúmanie rozhodnutí NBÚ.

**Spravidla sú zriadené aj výbory:**

- a) pre financie a rozpočet,
- b) pre hospodárske záležitosti,
- c) pre pôdohospodárstvo a životné prostredie,
- d) pre verejnú správu a regionálny rozvoj,
- e) pre sociálne veci,
- f) pre zdravotníctvo,
- g) pre obranu a bezpečnosť,
- h) zahraničný výbor,
- i) pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport,
- j) pre kultúru a médiá,
- k) pre ľudské práva a národnostné menšiny.

**Pracovná náplň niektorých výborov národnej rady :**

*Mandátový a imunitný výbor*

Rokovací poriadok parlamentu (§ 57 rokovacieho poriadku) priznáva tomuto obligatónnemu výboru najmä tieto kompetencie:

- a) podáva národnej rade návrh na overenie platnosti voľby poslancov,
- b) zisťuje, či poslanec zložil sľub,
- c) zisťuje, či poslanec prestal byť voliteľný,
- d) posudzuje, či sú dôvody na to, aby nebol vydaný súhlas na vzatie poslanca do väzby,
- e) rozhoduje o žiadosti o vydanie súhlasu na zadržanie poslanca pristihnutého a zadržaného pri trestnom čine,
- f) vykonáva disciplinárne konanie,
- g) rokuje vo veciach straty mandátu poslanca, vzdaní sa mandátu poslanca alebo jeho zániku,
- h) prerokúva skončenie pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu poslanca, ku ktorému malo dôjsť proti jeho vôli.

Iste zaujímavou je skutočnosť, že rokovania tohto výboru sú vždy neverejné a jediný, kto má právo sa ho zúčastniť mimo riadnych členov, je predseda parlamentu. O účasti iných osôb musí rozhodnúť samotný výbor.

### *Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií*

V zmysle rokovacieho poriadku (§ 58 rokovacieho poriadku) je právomoci tohto výboru najmä:

- a) preskúmať, či poslanec nevykonáva funkciu nezlučiteľnú s funkciou poslanca alebo funkciu, pre ktorú sa mandát poslanca neuplatňuje,
- b) plniť úlohy súvisiace s preskúmaním, či konanie verejného funkcionára je v rozpore s osobitným predpisom (ústavný zákon o ochrane verejného záujmu),
- c) podávať národnej rade správy i výsledku vyššie spomínaných preskúmaní a navrhovať uznesenie, ktoré má schváliť.

Na rozdiel od mandátového a imunitného výboru sú vždy rokovania výboru ne nezlučiteľnosť funkcií verejné.

### *Výbor pre európske záležitosti*

Tento výbor najmä (§ 58a zákona o rokovacom poriadku) :

- a) prerokúva návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie,
- b) schvaľuje stanoviská Slovenskej republiky k vyššie uvedeným návrhom, o ktorých budú rokovať príslušné orgány Európskej únie,
- c) posudzuje súlad návrhov legislatívnych aktov Európskej únie so zásadou subsidiarity vrátane schvaľovania odôvodnených stanovísk,
- d) prerokúva návrhy žalôb vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie,
- e) prerokúva správy a informácie predkladané národnej rade vládou a členmi vlády a akty predkladané národnej rade orgánmi Európskej únie,
- f) môže požiadať ostatné výbory národnej rady o ich stanoviská k návrhom,
- g) podáva národnej rade správy o činnosti.

Výbor pre európske záležitosti sa v zmysle zákona o rokovacom poriadku kreuje na základe princípu pomerného zastúpenia na začiatku volebného obdobia. Každý člen výboru má svojho náhradníka, ktorý sa na základe poverenia člena výboru môže zúčastniť na schôdzi výboru a má dokonca právo aj hlasovať. Svojou prítomnosťou tak zvyšuje celkový počet členov výboru. Právo zúčastňovať sa na schôdzi výboru majú aj slovenskí europoslanci a majú právo sa vyjadrovať k prerokovávaným záležitostiam, bez hlasovacieho práva. Člen vlády, podľa povahy problematiky, má povinnosť sa zúčastňovať schôdze tohto výboru a informovať o výsledkoch rokovaní orgánov, ktorých je členom. Vláda alebo jej člen po doručení návrhov, o ktorých majú rokovať orgány Európskej únie, predkladá výboru pre európske záležitosti predbežné stanovisko k tomuto návrhu. Toto stanovisko musí obsahovať najmä informáciu o obsahu a cieľoch návrhu, o časovom priebehu rozhodovacieho procesu v orgánoch Európskej únie, o súlade návrhu so zásadou subsidiarity a dosahu a vplyvu návrhu na Slovenskú republiku z pohľadu legislatívneho, politického, ekonomického, sociálneho a environmentálneho (§58a ods. 8 zákona o rokovacom poriadku).

### *Ústavnoprávny výbor*

Podstatu činnosti ústavnoprávneho výboru tvorí najmä v zmysle § 59 rokovacieho poriadku:

- a) podáva národnej rade podnety na zdokonalenie právneho poriadku,
- b) prerokúva všetky návrhy zákonov najmä z hľadiska ich súladu s ústavou, ústavnými zákonmi medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, domácimi zákonmi a s právom Európskej únie,
- c) odporúča predsedovi národnej rady spôsob zabezpečenia úloh súvisiacich s konaním pred ústavným súdom,
- d) prerokúva a odporúča národnej rade návrhy na kandidátov na sudcov ústavného súdu,
- e) prerokúva správy o stave zákonnosti a činnosti prokuratúry, súdnictva a väznenstva.

#### *Osobitné kontrolné výbory*

K špecifikám týchto výborov patrí spôsob ich kreovania, ktorý je na základe princípu pomerného zastúpenia. Ich rokovania sú z princípu verejné, účasť iných osôb ako samotných členov je podmienená predchádzajúcim súhlasom výboru. Toto neplatí len pri predsedovi národnej rady.

## **ZHRNUTIE**

Národná rada Slovenskej republiky je charakterizovaná ako kolektívny orgán, ktorý vznikol na základe parlamentných volieb. Vo svojej podstate má charakter zhromaždenia zvolených predstaviteľov občanov Slovenskej republiky, ktorí dali jednotlivým kandidujúcim politickým subjektom svoju dôveru prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Základom činnosti každého poslanca je uplatňovanie si voľného mandátu, ktorý mu zabezpečuje, že svoj mandát vykonáva slobodne, čím je zároveň aj zodpovedný za jednotlivé svoje postoje a hlasovania. K najdôležitejším činnostiam parlamentu aj na Slovensku patrí legislatívna činnosť a kontrolná právomoc voči výkonnej moci, ktorú reprezentuje vláda. V neposlednom rade je to aj priestor na prezentáciu názorov opozície, ktorá týmto spôsobom môže vykonávať svoju kontrolnú činnosť voči predstaviteľom vládnej koalície. K najčastejším otázkam v diskusiách odbornej i laickej verejnosti vo vzťahu k postaveniu poslancov nášho parlamentu dlhodobo patril inštitút poslaneckej imunity. V čase vzniku Slovenskej republiky v roku 1993 bola táto imunita poslancov postavená veľmi široko. Postupne bol pomerne často upravovaný až do dnešnej podoby, ktorá v zásade chráni poslanca len pred výrokmami a hlasovaním na pôde výborov a v pléne, prípadne mu zabezpečuje príchod do budovy parlamentu.

### **Kontrolné otázky**

1. Charakterizujte parlament ako najdôležitejší orgán v politickom systéme
2. Charakterizujte štruktúru Národnej rady Slovenskej republiky
3. Vysvetlite funkcie parlamentu
4. Vysvetlite princíp zákazu imperatívneho mandátu.
5. Zhodnoťte osobnosti politického systému, ktoré pôsobili na poste predsedu Národnej rady Slovenskej republiky

6. Vysvetlite prácu parlamentu na základe analýzy jedného konkrétneho výboru parlamentu
7. Vysvetlite vzťah vlády a parlamentu v politickom systéme Slovenskej republiky
8. Opíšte proces kreovania orgánov parlamentu
9. Navrhните výbory parlamentu, ktoré by mali byť kreované v záujme skvalitnenia činnosti zákonodarného zboru
10. Charakterizujte špecifiká činnosti Národnej rady Slovenskej republiky v porovnaní s činnosťou iných parlamentov v podmienkach parlamentnej formy vlády.

## **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- BROSTL, A. a kol. 2015. Ústavné právo Slovenskej republiky. 3.upravené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.423s. ISBN 978-80-7380-580-7
- CIBULKA, E. a kol.2013. Ústavné právo Slovenskej republiky: štátoveda. 1.vydanie. Bratislava: PraF UK, 2013. 279s. ISBN 978-80-7160-349-8.
- DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 1.vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2015. 1622s. ISBN 978-80-8960-339-8
- HORVÁTH, P. 2019. Aktéri verejnej politiky. Slovensko 2012 – 2016. 1.vydanie. Trnava: IRIS, 2019. 106s. ISBN 978-80-8200-042-2.
- PALÚŠ, I. a kol.2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. 1.vydanie. Košice: UPJŠ, 2016. 464s. ISBN 978-80-8152-442-4
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.z. v znení neskorších predpisov
- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

## **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- GRINC, J. 2015. Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. 1.vydanie. Praha: Leges, 2015. 315s. ISBN 978-80-752-091-8
- KANIOK, P. 2016. Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní akter politického systému EU ? 1.vydanie. Brno: MU, 2016. 250s. ISBN 978-80-210-8341-7
- KARLAS, J.2011. Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí. Komparativní analýza. 1.vydanie. Praha: Karolinum, 2011. 218 s. ISBN 978-80-246-1886-9
- KROŠLÁK, D. a kol 201.: Ústavné právo. 1.vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 801s. ISBN 978-80-8168-511-8
- PAVLÍČEK,V. a kol. 2014. Ústavní právo a státověda : Obecná státověda. 2.vydání. Praha: Leges, 2014. 368s. ISBN 978-80-7502-053-6
- SVÁK, J. – CIBULKA, E. – KLÍMA, K. 2009. Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 2.vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2009. 977s. ISBN 978-80-89363-35-3

- SVÁK, J. – CIBULKA, L. 2009. Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 4.vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2009. 1072 s. ISBN 978-8-89447-06-0
- SVÁK, J. et al.2012. Teória a prax legislatívy. 3.vydanie. Bratislava: Eurokodex, 2012. 440s. ISBN978-80-89447-65-7
- WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds.) 2011. Parlamenty – funkce, kultura, procedury. 1.vydanie. Praha: Leges, 2011. 160s. ISBN 978-80-87576-05-2

# ANGLICKÝ JAZYK PRE VEREJNÚ SPRÁVU

PhDr. Sandra Kotlebová, PhD. – PhDr. Edita Poórová, PhD.

## **Abstrakt:**

Tento príspevok uvádza príklad práce s textom v rámci výučby anglického jazyka pre verejnú správu na FSV UCM, ktorá je zameraná na odbornú komunikáciu. Téma *Verejná správa na Slovensku*, ktorú v príspevku prezentujeme, je súčasťou učebného plánu v druhom semestri výučby anglického jazyka obsahovo zameraného na úvod do verejnej správy. V príspevku uvádzame študijné texty, slovnú zásobu, cvičenia a úlohy.

**Kľúčové slová:** anglický jazyk, FSV UCM, verejná správa, práca s textom, odborná komunikácia.

Na Fakulte sociálnych vied UCM v Trnave majú študenti možnosť absolvovať 4 semestre cudzieho jazyka; anglický, ruský a španielsky jazyk, pričom anglický jazyk sa vyučuje na úrovni B2 – C1. Cieľom výučby anglického jazyka vo všetkých odboroch je získať potrebné vedomosti a zručnosti v odbornej komunikácii. Preto sa obsah a metódy výučby zameriavajú na získavanie odbornej slovnej zásoby, prácu s textom, písanie, prezentačné techniky, diskusiu a iné komunikačné zručnosti.

V tomto príspevku uvádzame príklad práce s jednou vybranou témou, ktorá je súčasťou učebného plánu pre druhý semester anglického jazyka pre verejnú správu na FSV UCM. V prvom semestri sa výučba zameriava na úvodné témy – Vysokoškolské vzdelávanie a Európska únia, v rámci ktorých sa študenti naučia orientovať sa v príslušnej terminológii. V druhom semestri je obsah výučby anglického jazyka zameraný na úvod do verejnej správy – vyučujú sa témy ako *Politický systém Slovenskej republiky*, *Ústava SR*, *Verejná správa*, *Verejná správa na Slovensku*, *Štátna správa*, *Miestna samospráva* a iné podobné témy.

Tému *Verejná správa na Slovensku* preberáme nasledovne:

Študenti si pred hodinou naštudujú texty, ktoré dostali vopred v elektronickej podobe. Vypracujú cvičenia k textom. Na začiatku hodiny je priestor pre prezentácie – študenti si na začiatku semestra vyberú tému a termín prezentácie. Techniku prezentovania precvičujeme od prvého semestra.

V tejto časti príspevku uvádzame texty a cvičenia. Práca s témou je zameraná na odborný text, slovnú zásobu, čítanie s porozumením, diskusiu a tvorbu krátkych písomných útvarov. Výučba cudzieho jazyka je komplexný proces, preto sa nezaobíde bez precvičovania gramatiky a syntaxe a iných javov. Študenti prichádzajú na vysokú školu s rôznou úrovňou jazyka a preto je ťažké odhadnúť, aký problém bude potrebné na hodine riešiť.

## **Public administration in Slovakia**

The territory of the Slovak Republic is divided into 8 regions and 2.891 municipalities. Public administration is organized on three levels: **state – region – municipality**. Every level has its own **elected officials, distributed duties and liabilities**. Some duties are divided between the state and the regions. Catch Four of the **Constitution** (Articles 64 –71) stipulates the basic principles of both levels of **territorial self-administration**: they are independent self-administration and **administration bodies**, which are **legal entities** with their own property and funds; obligations may be imposed to them only by means of law. The regions have their own elected bodies. The **execution of state functions** may be transferred to them under the terms stipulated by the Constitution and laws.

The **chairmen** of the regions are directly elected by the regions' **citizens**, for the period of 4 years. The members of **General assembly** (regional parliament) are also directly elected for four years. **Regions** are legal entities with own assets; they have their own **budget**, personal and financial independence, and they may do business and collect **administrative fees**. Regions have recently acquired new responsibilities in terms of education, health and environment. They may participate in international, cross-border and domestic cooperation. The competences of the regions include **issuing of generally binding regulations**. The regions have self-administration (original) competencies, but also perform certain duties transferred from state administration (e.g. part of competences in education, health-care sector, road transportation). Original competences of regions include: roads of class II and III, area planning, regional development, own investment ventures, secondary schools, hospitals, some social service facilities (retirements homes, social services for children, crises center, orphanages, etc.), cultural facilities (galleries, museums, theaters, some libraries, etc.), participation in civil defense, licenses for pharmacies and private physicians, etc.

According to the Constitution, regions fund their needs mostly from own incomes, but also from **state subsidies**. The law stipulates which **taxes and fees** represent the regions' **income**. The regions prepare their budgets on an annual basis. During the **transfer of competences**, in the period of 2002-2003, the regions received special-purpose subsidies (decentralization subsidy) by means of which they funded their original **competences**. Since 1st January 2004, the special-purpose subsidies have been replaced by a global subsidy. This means that the regions can decide on the use of the funds themselves, by means of approved budgets. The duties they ensure in the name of the State continue to be funded by a special-purpose subsidy. The regions are allowed to **sign agreements** and fully cooperate with other regions in the same state.

There are many forms of **co-operation** between **municipalities** and regions. This co-operation is mostly the field of planning, regional development, financing, co-operation of municipalities in administrative work and economic services, international and cross-border co-operation. There is no relation of **superiority** of regional level over the municipalities. Regions are allowed to cooperate with regions from other states. Regions are also allowed to become members of international assemblies of territorial or regional bodies, European and international organizations. Regions are authorized to conclude international cooperation agreements and treaties with other regions.



If the Slovak regions are to function properly and exercise the responsibilities deriving from their statutory powers, they must have the appropriate budgetary and financial underpinnings. Regional and local authorities must be consulted during the preparation of the national strategic framework for **regional development** and in procedures concerning the use of the Community Funds.

**Interregional cooperation** is also essential in devising regional development projects. **Cross-border cooperation** between regions for the purposes of social and economic development is important and deserves to be supported further. Regional cultural activities are now regarded as an important factor for economic development. European and national budgetary resources should be allocated to these activities.

([http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/Regional\\_Democracy/AER\\_Regionalism\\_Report/Report\\_by\\_country/SLOVAK\\_REPUBLIC\\_2010.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/SLOVAK_REPUBLIC_2010.pdf) - upravené)

### **Exercises:**

#### **Explain the following words:**

1. state administration
2. region
3. district
4. self-governing region
5. municipality
6. territorial self-administration
7. legal entity
8. citizen
9. General assembly
10. competence
11. assets
12. budget
13. cooperation
14. investment ventures
15. financing
16. income
17. subsidy
18. tax
19. cross-border co-operation
20. local authorities

#### **Questions:**

1. How is the Slovak republic administered?
2. What is a region?
3. How are the regions organized?
4. What competences do the regions have?

5. How are the regions financed?
6. What is the relationship between the state and the regions?
7. What is the relationship between the regions and municipalities?
8. How can the regions organize their international relationships?
9. What is needed for proper functioning of the regions?

S témou *Public administration in Slovakia* súvisí aj nasledujúci text, ktorý uvádza jednotlivé kapitoly Ústavy SR, ktoré verejnú správu definujú. Všeobecné ustanovenia Ústavy ako odborný text študenti prebrali v súvislosti s úvodnou témou Politický systém SR.

## CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC

### Chapter Four – Territorial Self-Administration

#### Article 64

The basic unit of **territorial self-administration** shall be the **municipality**. Territorial self-administration shall be composed of a municipality and a higher territorial unit.

#### Article 64a

A municipality and a **higher territorial unit** are independent territorial and administrative units of the Slovak Republic, associating individuals permanently residing therein. A **law** shall lay down the details.

#### Article 65

- (1) The community is a juridical person that, under conditions set out in a law, independently manages its own property and financial resources.
- (2) The **community** finances its needs, first and foremost, from its own revenues, as well as from state subsidies. The law specifies which **taxes and fees** represent communities' revenue. **State subsidies** may be claimed only within the limits of the law.

#### Article 66

- (1) A municipality shall have the right to associate with other municipalities for securing matters of common interest; higher territorial units shall likewise have the right to associate with other higher territorial units. A law shall lay down the conditions.
- (2) The unification, division or cancellation of a municipality shall be regulated by a law.

#### Article 67

- (1) Municipality inhabitants' assemblies shall realize a territorial self-administration by local referendum, by referendum on the territory of the higher territorial unit, by municipality authorities or by higher territorial unit authorities. The manner of carrying out the local referendum or **referendum** on the territory of a higher territorial unit shall be laid down by a law.
- (2) The duties and limitations in realization of territorial self-administration may be imposed on a municipality and a higher territorial unit by a law and on the basis of an international treaty according to Art. 7, para. 5.
- (3) The State may intervene in the activities of a municipality and a higher territorial unit only by means laid down by a law.

## Article 68

In matters of territorial **self-administration** and for securing the tasks of self-administration provided by a law, the municipality and the higher territorial unit may issue **generally binding regulations**.

## Article 69

- (1) Municipal authorities are:
  - 1.the municipal representation,
  - 2.the mayor of municipality.
- (2) Municipal representation is composed of **deputies** to the municipal representation. **Elections** of deputies to municipal representation are held by **secret ballot**, on the basis of a general, equal, and direct **right to vote**.
- (3) The **mayor** of a municipality shall be elected by the municipality inhabitants permanently residing therein on the basis of a universal, equal and direct suffrage by secret ballot for a **four-year term**. The municipality mayor shall be the **executive** authority of the municipality; the mayor shall perform municipality administration, and shall represent the municipality externally. Reasons for and manner of recalling a mayor before expiration of his electoral term shall be laid down by a law.
- (4) The **authorities** of a higher territorial unit are:
  - 1.the representation of the higher territorial unit,
  - 2.the head of the higher territorial unit.
- (5) The representation of a higher territorial unit shall consist of the **representatives** of the representation of the higher territorial unit. The inhabitants of the territorial district of the higher territorial unit permanently residing therein shall elect the representatives for a four-year term. Elections of the representatives are performed on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot.
- (6) The head of a higher territorial unit shall be elected by the **inhabitants** of the territorial district of the higher territorial unit permanently residing therein, on the basis of universal, equal and **direct suffrage** by secret ballot for a four-year term. Reasons for and method of recalling the head of the higher territorial unit before expiration of the electoral term shall be laid down by a law. The head of a higher territorial unit shall be the executive authority of the higher territorial unit, shall perform administration of the higher territorial unit and represent the higher territorial unit externally.

## Article 70

The prerequisites for a community to be declared a town, and the method of doing so, will be defined by law, which will also designate the names of town bodies.

## Article 71

- (1) The execution of designated tasks of local **state administration** can be transferred by law to the municipality. The cost of the execution of state administration transferred in this manner will be covered by the state.
- (2) In executing state administration, the municipality may, on the basis of the law, issue decrees that are generally binding within its area of **jurisdiction**, if empowered to do so by the law. The execution of state administration transferred to the municipality is steered by law and controlled by **the Government**. Details will be specified in a law.

(<http://www.slovak-republic.org/constitution/> - upravené)

**Vocabulary:**

<b>assembly</b>	zhromaždenie
<b>associate</b>	spojiť, spájať, spolčovať sa
<b>cancellation</b>	zrušenie, odvolanie
<b>carry out</b>	vykonať, uskutočniť
<b>community</b>	obec, spoločenstvo
<b>decree</b>	nariadenie, predpis, výnos
<b>deputy</b>	poslanec
<b>designate</b>	označiť, určiť
<b>empower</b>	zmocniť, splnomocniť
<b>executive</b>	výkonný
<b>impose</b>	uložiť, nariadiť
<b>in matters of</b>	pokiaľ ide o
<b>intervene</b>	zasiahnúť
<b>limitation</b>	obmedzenie
<b>mayor</b>	starosta
<b>municipality</b>	obec
<b>prerequisite</b>	nevyhnutná podmienka
<b>recall</b>	odvolať
<b>representation</b>	zastupiteľstvo
<b>reside</b>	sídlieť, bývať; spočívať
<b>revenue</b>	príjem, výnos, tržba
<b>self-administration</b>	samospráva
<b>steer</b>	riadiť
<b>subsidy</b>	podpora, subvencia, príspevok
<b>suffrage</b>	volebné / hlasovacie právo

**Exercises:**

**I. Explain the following words:**

1. constitution
2. general provisions
3. sovereign state
4. bound to religion
5. international obligation
6. precedence
7. treaty
8. on the basis of the law
9. in a manner defined by law
10. to be forced
11. forbidden
12. citizenship

13. determine by law
14. authorities
15. referendum
16. implementation
17. maintain peace
18. mutual relationships
19. fundamental
20. approval
21. ratification
22. acquisition
23. exercise of the function
24. municipality
25. permanent residence
26. juridical person
27. revenues
28. taxes and fees
29. state subsidy
30. matters of common interest
31. assembly
32. generally binding regulations
33. deputy
34. secret ballot
35. mayor
36. suffrage
37. elections
38. prerequisite
39. designate
40. transfer
41. cover the costs
42. decree
43. community

**II. Write the collocations to the following verbs:**

1. govern
2. acknowledge
3. derive
4. execute
5. elect
6. determine
7. deprive
8. regulate
9. enter
10. ratify

11. transfer
12. require
13. exercise
14. impose
15. lay down
16. associate
17. secure
18. intervene
19. provide
20. issue
21. elect
22. appoint
23. recall
24. perform
25. declare
26. define
27. designate
28. specify
29. control
30. empower

Cvičenia a úlohy týkajúce sa preberaných tém v príslušných semestroch sú zamerané hlavne na získavanie odbornej slovnej zásoby a schopnosť komunikovať na témy, ktoré študenti využijú vo svojej odbornej praxi doma, prípadne v zahraničí.

Texty, ktoré uvádzame v tomto príspevku, predstavujú základný študijný materiál. Okrem toho dostávajú študenti úlohy, na vypracovanie ktorých sa musia orientovať aj v iných aktuálne dostupných materiáloch, pričom najčastejšie využívajú internetové zdroje – webové stránky príslušných štátnych inštitúcií SR a orgánov Európskej únie, dokumenty Európskej únie, Youtube a iné.

## **ZHRNUTIE**

Najlepšie je cudzí jazyk vyučovať prezenčne, lebo ani v prípade, keď má študent 12 cvičení za semester, to nie je ideálne. Dištančná výučba je síce alternatíva, a v súčasnosti celkom dobre podporovaná dostupnými technológiami, ale v žiadnom prípade nemôže nahradiť klasické kontaktné vyučovanie a môže skresliť skutočné výsledky vzdelávania a ich hodnotenie.

## **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

Cambridge Advanced Student's Dictionary. 2013. CUP, ISBN 9781107619500  
Online Collocation Dictionary. Dostupné na: [www.freecollocation.com](http://www.freecollocation.com)

Viktor Nižňanský. Aktualizované 2014. Verejná správa na Slovensku, Úrad vlády Slovenskej republiky Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. Dostupné na <https://www.komunal.eu/sk/projekty/decentralizacia/57-verejna-sprava-na-slovensku>  
[www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)  
[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)  
[sjpppa.fsvucm.sk](http://sjpppa.fsvucm.sk)  
[spectator.sme.sk](http://spectator.sme.sk)  
<https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/slovakia>  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu/](https://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu/)  
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9352&furtherNews=yes>  
<https://www.vlada.gov.sk//524/government-office-of-the-slovak-republic/>  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/key-achievements/slovakia/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/key-achievements/slovakia/)  
[https://www.opii.gov.sk/download/d/sk\\_transport\\_masterplan\\_\(en\\_version\).pdf](https://www.opii.gov.sk/download/d/sk_transport_masterplan_(en_version).pdf)

# PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY A JEHO AKTÉRI

PhDr. Ján Machyniak, PhD.

## Abstrakt:

Predkladaný text s názvom Proces tvorby verejnej politiky a jeho aktéri predstavuje sumarizáciu východiskových informácií, ktoré sa viažu k tejto téme. V tomto kontexte sa študent oboznamuje so základnými atribútmi pojmu politika z pohľadu teórie politiky a následne špecifickej oblasti politického života – verejnej politiky. Predmetom pozornosti je nielen samotná verejná politika, ale aj aktéri, ktorí sa podieľajú na tvorbe politiky.

**Kľúčové slová:** verejná politika, aktéri verejnej politiky, proces tvorby verejnej politiky, nástroje verejnej politiky

## VÝZNAM SLOVA POLITIKA A JEHO DIMENZIE

Pri pohľade na rozličné teoretické aspekty verejnej politiky narazíme na niekoľko možných problémov. Jedným z nich je aj samotné vymedzenie pojmu verejná politika. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v slovenskom jazyku je tento problém umocnený ešte určitými jazykovými špecifikami, ktoré spočívajú v tom, že anglický jazyk disponuje viacerými výrazmi na vyjadrenie vnútornej štruktúrovanosti pojmu politika, ktorými slovenský jazyk do takej miery nedisponuje. Angličtina má teda niekoľko významov, ktoré hlbšie špecifikujú náš univerzálny pojem politika. V tomto kontexte ide predovšetkým o pojmy polity, politics, policy.

**Polity** označuje inštitucionálnu a normatívnu stránku politiky, teda konkrétnu existenciu alebo požadovaný politický poriadok. Je vyjadrením priestoru, v ktorom sa politika odohráva (ústava, právny poriadok, tradícia). Polity teda určuje pravidlá hry pre politických aktérov.

**Politics** postihuje dynamický proces vytvárania politiky, v ktorom sa stretávajú najrôznejšie záujmy a prostredníctvom konfliktu alebo konsenzu sa presadzujú alebo naopak strácajú svoju politickú relevanciu. Obsahom tohto pojmu je proces uskutočňovania politickej vôle a politických rozhodnutí. Zahŕňa napríklad boj o účasť na moci a potvrdenie jej legitimity u jednotlivých politických aktérov, proces participácie na tvorbe verejnej politiky a pod.

**Policy** vyjadruje politiku v zmysle prijatých stratégií a riešení. Označuje obsah politiky, jej výsledok, konkrétnu stratégiu, na základe ktorej sa realizujú idey alebo vzniká potreba nového spôsobu riešenia existujúcich spoločenských problémov. Policy je teda koncepcia, ktorá umožňuje pochopiť nielen spôsob vládnutia, ale aj techniku vládnutia (čo vláda robí a ako to robí). Tým sa policy týka buď 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. Jej obsahom sú tie výstupy, ktoré zásadným spôsobom (priamo) ovplyvňujú život občanov.

## **TEORETICKO – PRAKTICKÉ VYMEDZENIE VEREJNEJ POLITIKY**

Verejná politika je vo všeobecnosti mladou vednou disciplínou, ktorá sa sformulovala počas šesťdesiatych rokov 20. storočia. Vznikla z dôvodu porozumieť rozličným špecifickým problémom, ktoré sa dostávali do popredia záujmu odborníkov v rámci spoločenských vied prevažne v období po druhej svetovej vojne. Mnohí odborníci si totiž kládli otázky, nielen prečo jednotlivé sociálne problémy vznikajú, ale predovšetkým kde hľadať riešenie týchto problémov. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že verejná politika ako samostatná veda nevznikla len tak z ničoho, ale je priesečníkom toho najvhodnejšieho, čo ponúkajú iné spoločenské vedy ako napríklad: právo, sociológia, ekonómia, politické vedy a mnohé iné. **Verejnú politiku možno preto vymedziť ako disciplínu prepracovávajúcu a aplikujúcu výkladové rámce sociológie, ekonómie, politických vied, práva, teórie riadenia a ďalších oborov k analýze a prognóze procesov formovania a uplatňovania verejných záujmov viažucich sa na riešenie diferencovaných sociálnych problémov. Venuje sa pritom predovšetkým inštitucionálnemu sprostredkovaniu týchto procesov verejným, občianskym a do istej miery i komerčným sektorom v polohe, ktorá je využiteľná politickou praxou.** (Potuček a kol., 2005).

Existuje nespočetné množstvo definícií, ktoré sa usilujú definovať všetky atribúty, verejnej politiky, no žiadnu z nich nemožno pokladať za univerzálnu. Verejná politika je prúdom zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení problému či sledovaní určitého verejného záujmu. Možno konštatovať, že je založená na spoločenskom rozhodovaní, ktorého účastníci sú zároveň ich tvorcami a realizátormi. Spoločenské rozhodnutia sú takými, ktoré sa od iných foriem rozhodnutí líšia vzťahom k samotným rozhodovacím subjektom. Ide o rozhodnutia daného spoločenstva. Bez ohľadu na to, či ich prijíma jeden, niekoľko alebo mnoho jednotlivcov, určujúcim kritériom je obsah a rozsah, pretože ktokoľvek rozhoduje, rozhoduje za všetkých. V tomto kontexte má rozhodnutie v rámci verejnej politiky ďalekosiahle dôsledky pre kvalitu života členov spoločenstva. V nasledujúcich riadkoch ponúkame niekoľko definičných vymedzení verejnej politiky.

Podľa klasickej definície Thomasa R. Daya (1976) je to predovšetkým: „*finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes.*“ Centrálnym prvkom verejnej politiky je teda obsah (**what**), determinanty, dôvody, príčiny (**why**) a účinky, výsledky a súvislosti politiky štátu (**what difference it makes**) (Fiala, Schubert 2000, s.13). Táto definícia však potrebuje určité rozšírenie: (1) Nejde len o štát a vládu, ale o všetkých politických aktérov, teda všetky inštitúcie s regulatívnymi kompetenciami, ktoré majú spoločenský dosah. (2) Aspoň jedna vetva verejnej politiky sa zaoberá taktiež tým, čo by mali vlády, resp. politickí aktéri činiť. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že verejná politika je popisne analytická (Birkland, 2001), na strane druhej je orientovaná na politické poradenstvo a praktické využitie (Weimer, Vinning, 2017).

B. G. Peters (2004, s. 4) definuje verejnú politiku ako „*súhrn činností vlády priamo alebo nepriamo pôsobiacej na občanov, operujúcu na troch úrovniach: politické rozhodnutia, produkty politiky a dôsledky politiky.*“ *Verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkované ovplyvňujú život občanov demokratického a právneho štátu*“ K tejto definícii je však potrebné dodať, že nejde len o aktivity vlády, ale aj aktivity ostatných politických aktérov, ktorých činnosti majú politický dopad na občanov a jej spoločnosť. Verejná politika tak reflektuje „*aktivitu autorít zameranú na dosahovanie kolektívnych cieľov*“ *i samotnú činnosť alebo nečinnosť verejných autorít, ktorou manifestujú svoj postoj k jednotlivým problémom spoločnosti*“ (Colebatch, 2009, s. 42).

Verejná politika je prúd zámerných činností realizovaných jedným alebo viacerými aktérmi pri riešení nejakého problému či sledovaniu určitého záujmu. Je možné ich členiť na (verejne politické) nároky, rozhodnutia, prehlásenia, činy (outputs) a (zamýšľané a nezamýšľané) dôsledky (outcomes) (Anderson, 2010).

Na základe vyššie uvedených definícií verejnej politiky možno konštatovať, že verejná politika má niekoľko dimenzií:

- **Verejná politika ako označenie určitej oblasti, priestoru**, v ktorom sa rozvíja verejná politika napr. oblasť činnosti štátu či verejného sektora, vzdelávacia, zdravotnícka, či sociálna politika a pod. Hoci tento význam pojmu policy patrí k najelementárnejším, je zároveň len abstraktným východiskom, pretože v sebe zahŕňa minulé, súčasné a pravdepodobne i budúce aktivity jednotlivých politických aktérov. Nerozlišuje však medzi politikou v zmysle úsilia (ašpirácie) a v zmysle dosiahnutia určitého výsledku, ani medzi politikou v zmysle konania a politikou v zmysle nekonania alebo nečinnosti.
- **Verejná politika ako vyjadrenie všeobecného cieľa alebo požadovaného stavu**. Predstavuje pomerne typický príklad politiky (stratégie, koncepcie) v tom, že vyjadruje všeobecnejšie ciele vlády alebo štátu v určitej oblasti. Takáto politika má prevažne strednodobý až dlhodobý charakter, tak isto môže popisovať aj stav v spoločnosti v prípade dosiahnutia stanovených cieľov.
- **Verejná politika ako konkrétny návrh vlády alebo štátu, konkrétne činy**, ktoré by sa mali uskutočniť podľa želania politických subjektov (záujmových skupín, politických strán, vládneho kabinetu). Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že je čoraz ťažšie stanoviť deliacu čiaru medzi verejnou politikou a napríklad podnikateľskou stratégiou. Iba pri malom počte oblastí verejnej politiky, hlavne orientovaných na vlastnú krajinu (na rozdiel od obrannej alebo zahraničnej politiky) sú výhradnými aktérmi výlučne len verejné organizácie. Verejná politika musí byť vytvorená, minimálne autorizovaná alebo schválená verejnými orgánmi či organizáciami. Verejná politika teda nemusí byť v podstatnej miere tvorená priamo ministerstvom, vládou, obcou či samosprávnym krajom, ale musí byť prinajmenšom čiastočne tvorená v rámci verejných štruktúr.
- **Verejná politika v zmysle formálnej autorizácie**, z tohto hľadiska môže nadobudnúť podobu konkrétneho zákona prijatého parlamentom alebo iného legislatívneho nástroja, ktorý umožňuje alebo vyžaduje, aby sa vykonávala určitá činnosť.

- **Verejná politika ako určitý konkrétny program**, prostredníctvom ktorého štát realizuje svoje všeobecnejšie stratégie a koncepcie, ale niekedy vznikajú programy so svojimi vlastnými cieľmi, obsahujúce tak legislatívne ako aj personálne a finančné zabezpečenie.
- **Verejná politika ako proces** zahŕňa všetko čo súvisí s prijatím a realizáciou danej politiky, napr. v prípade školského zákona od jeho prijatia cez realizáciu prostredníctvom vyučovania v školskej triede až po uplatnenie absolventa v praxi, vrátane pripomienkovania zákona, vyhodnocovania a jeho napĺňania.
- **Verejná politika ako výstup**, v tomto význame je táto politika vnímaná ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť v porovnaní s tým, čo bolo prisľúbené alebo uzákonené prostredníctvom legislatívy. Takéto výstupy môžu mať rozličné podoby - vyplácanie peňažných dávok, poskytovanie tovarov a služieb alebo výber daní. Forma výstupov sa líši podľa rôznych oblastí verejnej politiky. V praxi nemusia vždy výstupy zodpovedať stanoveným zámerom.
- **Verejná politika ako výsledok**. Dávať sa na verejnú politiku z hľadiska jej výsledku – t. j. toho, čo sa skutočne dosiahlo, je ďalšou možnosťou ako vnímať tento pojem. Rozdiel medzi výstupmi (činnosťami, ktoré zabezpečuje vláda) a výsledkami (dopadom týchto činností) je veľmi dôležitý. Uvažovať o politike z hľadiska jej výsledkov nám pomôže určitým spôsobom posúdiť či to, čo politika naozaj prináša je skutočne jej zamýšľaným cieľom alebo zámerom. Pohľad na výsledky určitej politiky nám pripomína aj to, že v praktickej politike je len málokedy jeden aktér, ale zainteresovaných ich je oveľa viac. V tej istej oblasti verejnej politiky často pôsobi viacero organizácií s prekrývajúcimi sa, mnohokrát aj konkurujúcimi si cieľmi. Výsledok je potom vektorom veľmi zložito prepletených mocenských siločiar (Briška a kol. , 2010 s.48-50.)

## ŠTRUKTURALIZÁCIA AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY

Pri charakterizovaní aktérov verejnej politiky je veľmi dôležité poznanie miery a charakteru ich zodpovednosti a participácie na prijímaných rozhodnutiach. Pre takto charakterizovaných aktérov verejnej politiky je typická štrukturalizácia na (Klus, 2007, Kováčová, Králik, 2017):

1. Politické strany,
2. Štátny aparát – štátni zamestnanci,
3. Občiansky (tretí) sektor a nepolitické organizácie

Viacere definície politických strán sa zhodujú v tom, že politická strana je organizáciou s dobrovoľným členstvom, čo znamená, že strana ako taká nemôže nikoho násilím donucovať k plneniu určitých úloh. Tým sa politická strana odlišuje od štátnej organizácie. Napriek tomu ako aktér verejnej politiky plní nespochybniteľné funkcie ako napr.: *Dominantný charakter pri sprostredkovaní politických hodnôt v rámci spoločnosti*  
Strany plnia svoju základnú úlohu tak, že voličom, ktorí nemôžu poznať všetkých kandidátov na každý úrad, svojimi postojmi k politickým problémom zjednodušujú výber.

### *Znižovať náklady na získavanie informácií o kandidátoch*

Túto funkciu plnia politické strany, pokrývajúce široké segmenty politického spektra (catch all parties), pretože len ich voliči sú schopní na základe straníckej príslušnosti nimi nominovaných kandidátov odhadnúť ich politickú filozofiu. V prípade, že kandidáti nepatria k žiadnej strane, voliči majú o nich menej informácií a v dôsledku toho radšej nevolia.

### *Informovať verejnosť o najdôležitejších politických problémoch krajiny a podporovať vznik nových myšlienok k ich riešeniu*

Túto funkciu politických strán ako aktérov verejnej politiky možno vidieť ako to, čo by malo vzniknúť za ideálnych podmienok pri konkurencii medzi politickými stranami. Vychádza sa pri tom zo skutočnosti, že politici hrajú významnú úlohu, sú sprostredkovateľmi, ktorí sa špecializujú na zaistenie a zastupovanie preferencií voličov, ako aj tí, ktorí prezentujú postoj ich strany občanom a voličom. To znamená, že informácie a poznatky by sa mali v rámci verejného sektora pohybovať obojsmerne.

### *Hrať dôležitú integratívnu funkciu v spoločnosti*

Integratívna funkcia politických strán spočíva v ich schopnosti poskytovať rovnako zmýšľajúcim a rovnako motivovaným občanom ucelenejšiu politickú filozofiu alebo aspoň politicko – ideovú bázu pre ich politickú aktivitu. Okrem toho môžu politické strany pôsobiť aj ako organizácie usmerňujúce záujmy rôznych skupín s cieľom konsenzu, spoločenskej syntézy a kompromisu, pričom na to využívajú rôzne nástroje – stranícku tlač, realizovanie masových akcií a pod. S integratívnou funkciou sa niekedy spája aj funkcia výchovného pôsobenia strany, resp. funkcia politickej socializácie.

### *Distributívnu funkciu*

Distributívna funkcia politickej strany vychádza zo skutočnosti, že práve z jej radov sú menovaní členovia dôležitého aktéra verejnej politiky – štátnej exekutívy. V rámci tejto funkcie rozlišujeme 2 prístupy:

1. Funkciu výberu – dôležitú úlohu zohráva vo vládnom systéme každého demokratického štátu. Vo všeobecnosti ide o spôsob výberu aktérov verejnej politiky.
2. Funkcia vládnutia – spočíva v určovaní spôsobov a metód obsadzovania politických funkcií príslušnou stranou v mocenských orgánoch štátu. Proces realizovania tejto funkcie spočíva na konkurencii rôznych politických síl, z ktorých jedny vykonávajú v časovo obmedzených hraniciach vládu a druhé v tom istom čase kritizujú a kontrolujú vládne orgány.

Štátny aparát a štátni zamestnanci predstavujú kategóriu, ktorá je zodpovedná predovšetkým za aplikáciu, resp. zavádzanie prijatých opatrení do praxe. Ak by sme však zostali len pri tomto konštatovaní, tak by sme neboli korektní. Štátni zamestnanci na všetkých stupňoch predstavujú dôležitého aktéra verejnej politiky nielen v samotnej fáze implementácie, ale vstupujú aj do ostatných fáz tvorby verejnej politiky a v rôznom čase, s rôznou intenzitou intervencie.

Občiansky sektor a nepolitické organizácie taktiež vstupujú do jednotlivých sekvencií rozhodovacieho procesu v rámci verejnej politiky. Vo všeobecnosti ich možno rozdeliť na skupiny, ktoré:

A) Poskytujú služby v rôznych oblastiach (humanita, práca s mládežou, podpora vzdelávania, či vedy) a preto majú obmedzenú úlohu pri tvorbe verejnej politiky. Tvoria početnú skupinu mimovládnych organizácií.

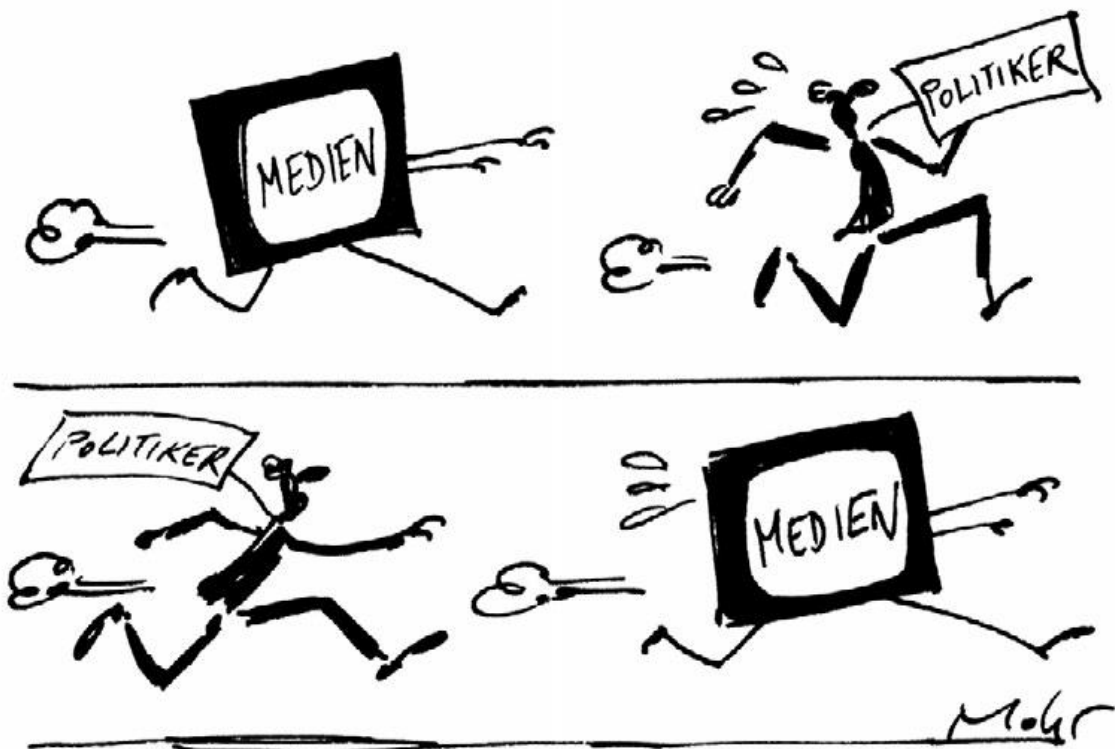
B) Uskutočňujú občiansku advokáciu – organizované kroky občanov a ich organizácií, ktorí využívajú nástroje demokracie, aby pripravili a do života uviedli normy a zákony, ktoré smerujú k presadzovaniu ich názorov. (informovanie a vzdelávanie občanov, petície, kampane, voľby, lobovanie, vyjednávanie a pod.)

C) Pôsobia ako tzv. think – tanky, resp. výskumno – analytické inštitúcie, ktoré majú kapacitu robiť výskum v rôznych oblastiach verejnej politiky a presadzovať jednotlivé návrhy.

Okrem organizácií v rámci občianskeho sektora, identifikujeme ako ďalšieho osobitného aktéra verejnej politiky aj tzv. nepolitické organizácie. Ich úloha je vo fungujúcej demokracii pomerne významná, nakoľko sa spolupodieľajú pri presadzovaní svojich špecifických záujmov na všetkých sekvenciách verejnej politiky. Sem zaraďujeme predovšetkým aktérov akými sú napr.: odbory, náboženské organizácie, prípadne médiá.

Masmédiá zohrávajú kľúčovú úlohu v spoločenskom a politickom živote človeka (Potuček a kol., 2016). Od médií sa vo všeobecnosti očakáva, že informujú občanov a prostredníctvom kritickej a konštruktívnej diskusie o jednotlivých názoroch podporujú participáciu na správe vecí verejných. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že do akej miery túto funkciu médiá spĺňajú, je prinajmenšom diskutabilné. Silu médií pozná každá politická a verejná autorita vo svete. Bez ich priazne a pozitívnom obraze subjektov, resp. nimi prijatých opatrení, by nebolo možné realizovať akúkoľvek verejnú politiku. V tomto kontexte možno spomenúť, že niektorí kritickí teoretici médií a komunikácie tak prišli s koncepciou tzv. sociálnej reprodukcie. Podľa ich názoru médiá slúžia k udržaniu pretrvávajúcich mocenských pomerov. Z tohto pohľadu médiá nesprostredkujú aktuálne spravodajské, náučné a zábavné informácie zo spoločenského diania okolo nás, ale pracujú pre dominantné politické elity, politických vodcov a pre rozličné záujmové skupiny disponujúce rozsiahlym kapitálom. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že médiá informujú verejnosť o svete výlučne z pohľadu potrieb vládnucej elity. Na druhej strane možno identifikovať hlasy, ktoré stavajú médiá do pozície ochrancu demokracie. Ich argumentom sú prípady, kedy práve médiá informovali verejnosť o pochybeniach verejných činiteľov. Nech sa prikloníme k akémukoľvek názoru platí, že existenciu masovokomunikačných prostriedkov sú nútení reflektovať všetci tí, ktorí sa podieľajú na tvorbe politiky.

**Obrázok 1:** Vzťah médií a politikov



## PROCES TVORBY VEREJNEJ POLITIKY

Samotná realizácia verejnej politiky prostredníctvom niektorého z teoretických modelov tvorby verejnej politiky predstavuje dynamický a mnohovýstevnatý proces. Vychádza z tradičnej predstavy o demokratickom politickom zriadení, v ktorom platí, že politika vzniká z vôle ľudu. Tú následne politický systém upravuje do podoby verejných politických rozhodnutí (Veselý, Drhová, Nachtmanová, 2005). Dnes už relatívne klasické modely verejnej politiky ako proces rozhodovania a realizácie politiky vychádzajú z aplikácie systémového prístupu navrhovaného D. Eastonom (1953). V tomto kontexte bol Easton presvedčený, že politická aktivita môže byť analyzovaná aj ako systém obsahujúci celý rad procesov, ktoré musia byť v rovnováhe v záujme toho, aby bola zachovaná rovnováha celku. Zjednodušene možno teda povedať, že politické systémy sa so všetkými svojimi subsystémami podobajú biologickým systémom. Existujú v prostredí, ktoré obsahuje množstvo iných systémov (ekonomické, sociálne, kultúrne).

Do samotného procesu tvorby verejnej politiky vstupuje obrovské množstvo relevantných aktérov. Jeho súčasťou je aj vysoký počet interakcií medzi aktérmi verejnepolitického cyklu navzájom, ich vnútorným a vonkajším prostredím (Potuček a kol., 2005). Niektorí autori upozorňujú, že samotný proces tvorby verejnej politiky zahŕňa viac ako jedno desaťročie od formulácie problému až po jeho konečné riešenie. V určitých oblastiach sa tak môžu využívať desiatky, či stovky programov. Diskusie, ktoré sa vedú o sociálnych problémoch majú veľakrát technický charakter, čo si vyžaduje zvýšenú mieru

odbornosti tých, ktorí o danej veci rozhodujú. Najzávažnejším nedostatkom procesu tvorby verejnej politiky je absencia vedeckej debaty, pretože v reálnom živote sa vedú len politické diskusie. Tie majú tendenciu prispôbovať a zjednodušovať danú situáciu alebo stav (Sabatier, 1999). V tomto smere možno uviesť ako praktický príklad aj skúsenosti s tvorbou verejnej politiky na úrovni štátu v prípade Slovenskej republiky, kde mnohokrát dochádza k negatívnemu ovplyvňovaniu tohto procesu zo strany médií. Tie sú veľakrát označované aj ako štvrtá moc v štáte (Horváth, Meluš, 2017).

Napriek vyššie uvedeným rizikám, verejnú politiku a s ňou spojený proces tvorby verejnej politiky môžeme objektívne pokladať za výraz verejnej moci (Kráľová a kol., 2006). Tá je zameraná predovšetkým na riešenie sociálnych problémov, ktoré sú súčasťou všeobecného – verejného záujmu.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že proces tvorby verejnej politiky nie je jednoduchý, z čoho vlastne vyplýva existencia niekoľkých rovnako relevantných modelov tvorby verejnej politiky. Za mnohé z nich možno spomenúť model sformulovaný Y. Dromem (1968). Tento model vychádza z teórie racionálnej voľby, resp. z predpokladu, že človek je schopný racionálne spravovať svoje záležitosti. Naším cieľom nie je tento model predstaviť podrobne, preto len spomenieme jeho elementárnu štruktúru. Pozostáva z troch hlavných fáz (príprava verejnej politiky na metaúrovni, návrh verejnej politiky, realizácia a hodnotenie verejnej politiky), ktoré sú ďalej členené na ďalších 17 čiastkových procesov. Kolektív autorov okolo M. Potučka (2005) argumentuje, že tento model je do značnej miery typologicky idealistickým modelom, doposiaľ sa však nenašla krajina, ktorá by sa k uvedenému modelu výraznejšie priblížila.

Kolektív autorov okolo M. Beblavého (2002) pri analýze väčšieho počtu odborných literárnych prameňov prišiel k záveru, že kvalitný a praktický proces tvorby verejnej politiky pozostáva z nasledujúcich etáp:

- Rozhodovanie o prijatí rozhodnutia
- Definovanie a porozumenie problému
- Tvorba kritérií na posudzovanie alternatív
- Stanovenie alternatív
- Vyhodnotenie alternatív
- Overenie uskutočniteľnosti riešenia a príprava podmienok
- Prezentácia informácií a tvorba materiálov
- Prijímanie rozhodnutia
- Príprava akčného plánu
- Realizácia plánu
- Monitorovanie
- Vyhodnocovanie

Značne zjednodušený model navrhujú americkí autori Hogwood a Gunn (1984), pozostávajúci z deviatich nasledovných fáz:

- Rozhodovanie o veciach, ktoré majú byť predmetom verejného rozhodovania, resp. nastolenie agendy
- Rozhodnutie o tom, akým spôsobom sa bude rozhodovať

- Stanovenie kľúčovej témy
- Vytváranie relevantných prognóz
- Stanovenie primárnych cieľov
- Analýza relevantných možností
- Zavádzanie rozhodnutí do praxe, ich sledovanie a konečná kontrola politiky
- Evaluácia alebo vyhodnotenie verejnej politiky prostredníctvom rozličných metód
- Ukončenie realizácie verejnej politiky, dodržiavanie súčasného trendu alebo vytvárania nadväzujúcej politiky.

Väčšina autorov zaoberajúcich sa verejnou politikou a vo zvýšenej miere jej praktickou činnosťou, uprednostňuje model pozostávajúci zo štyroch kľúčových fáz:

## **IDENTIFIKÁCIA A UZNANIE SOCIÁLNEHO PROBLÉMU**

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že fáza identifikácie a uznania sociálneho problému predstavuje najdôležitejšiu fázu verejnej – politického cyklu a to z dôvodu, že nesprávna formulácia, resp. nedostatočné vymedzenie problému môže mať fatálny následok pre konečné hodnotenie verejnej politiky z pohľadu jej ekonomickej efektívnosti a spoločenskej užitočnosti. V tejto súvislosti je žiaduce pozastaviť sa nad významom pojmu „sociálny problém“. Vo všeobecnosti za sociálny problém môžeme považovať oblasť prílišného nepomeru medzi žiaducim a skutočne existujúcim, keď sa sociálne podmienky menia pod vplyvom nejakých faktorov a existujúce sociálne inštitúcie, vzniknuté v minulých podmienkach a fungujúce silou sociálnej inercie, sa po starom pokúšajú riešiť novo vzniknuté problémy. (Potuček a kol., 2005). Inými slovami: „ide o rozpor medzi tým, aké veci sú, a aké chceme aby boli“(Veselý, 2009).

Medzi základné determinanty značne problematického vymedzenia sociálneho problému v kontexte tvorby verejnej politiky patria predovšetkým skutočnosti ako napr.: sociálny problém nie je možné vyriešiť jednoducho a rýchlo, resp. zo svojej podstaty vždy ide o zložitý problém, dotýka sa významného počtu obyvateľov štátu alebo niektorej z jeho častí, k jeho riešeniu neexistuje univerzálny nástroj, veľakrát je spochybňovaný zo strany politických aktérov z dôvodu nepopulárnosti krokov, ktoré musia byť vynaložené zo strany štátu na jeho zmiernenie, resp. odstránenie. Samotný sociálny problém v sebe skrýva ešte jeden dôležitý aspekt, a tým je samotné uznanie sociálneho problému zo strany verejnosti. Totiž, proces tvorby verejnej politiky sa dotýka len tých sociálnych problémov, ktorým spoločnosť demokratického a právneho štátu prisudzuje náležitú preferenciu. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že skôr ako pristúpime k rozhodnutiu je potrebné:

- Preskúmať problém skôr, ako začneme hľadať riešenie. Dôkladné porozumenie problému je predpokladom jeho riešenia.
- Rozdeliť problém na menšie (dielčie) časti. Každú z nich podľa povahy veci riešiť samostatne.
- Riešenie nehľadať skôr, než skutočne rozumieme problému. V opačnom prípade nebudú k dispozícii alternatívne riešenia
- Vyhnúť sa favorizovanému riešeniu



- Široký rozsah možností (myšlienok, možných riešení) umožňuje vybrať si najlepšiu alternatívu.
- Je potrebné riešiť problém a nie len jeho symptómy (Beblavý a kol., 2002).

## **ROZHODNUTIE VO VEREJNEJ POLITIKE**

Na rozhodovaní vo verejnej politike sa podieľa niekoľko aktérov, ktorých môžeme vo všeobecnosti označiť za kľúčových. V demokratickom a právnom štáte ide predovšetkým o občanov, zamestnancov vo verejnej správe a rozličných odborníkov. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že úloha samotných občanov v tomto procese býva najčastejšie sprostredkovaná prostredníctvom uplatňovania zastupiteľského princípu vládnutia, resp. spravovania vecí verejných. Býva zvykom, že v bežnom živote sú za odborníkov pokladaní práve príslušníci politických strán, realizujúci konečné rozhodnutia prostredníctvom legislatívneho procesu, prípadne vláda zodpovedná za realizáciu danej politiky. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že vo viacerých prípadoch tomu tak nie je.

Určité odborné kruhy venujú zvýšenú pozornosť verejnej správe v kontexte politického procesu. V tejto súvislosti upozorňujú, že verejná správa, verejné organizácie a ich rozliční spolupracovníci (tretí sektor), zohrávajú vo všetkých fázach politického procesu dôležitú, ak nie rozhodujúcu úlohu. Vo všeobecnosti ich môžeme právom označiť za najdôležitejších aktérov vo všetkých fázach verejnej - politického cyklu (Jörg, Werner, 2009). Je zrejmé, že samotné rozhodnutie vo verejnej politike predstavuje určitú činnosť, ktorá má ďalekosiahle dôsledky pre spoločnosť. V tomto kontexte je mimoriadne dôležité upozorniť na situácie, kedy nečinnosť príslušných orgánov verejnej správy, politikov, odborníkov a občanov môže mať ďalekosiahle negatívne dôsledky pre niektoré skupiny obyvateľstva. Pri rozhodovaní vo verejnej politike by mali byť všetci aktéri dôkladne oboznámení so všetkými možnými dôsledkami svojho konania (Prorok, 2012). Vo verejnepolitickom rozhodovaní je okrem záujmu priamo angažovaných, resp. zúčastnených aktérov potrebné brať do úvahy i záujmy tých, ktorí sa tohto rozhodovania nemôžu bezprostredne zúčastniť. To je obzvlášť viditeľné na tých miestach, kde sa uplatňuje kritérium udržateľného spôsobu života, resp. kde sa rešpektujú záujmy i doposiaľ nenarodených jedincov, budúcich členov spoločnosti.

## **IMPLEMENTÁCIA VEREJNEJ POLITIKY**

Ak hovoríme o implementácii verejnej politiky máme na mysli všetky činnosti, ktoré sú akýmkoľvek spôsobom spojené s realizáciou cieľov formulovaných v predchádzajúcej fáze. Súčasne sem patria všetky prostriedky a vhodné nástroje na realizáciu konkrétnej verejnej politiky. Implementácia tak predstavuje tú fázu verejnepolitického cyklu, v ktorej sa všetky ciele a zámery (vrátane čiastkových cieľov) premieňajú na empiricky merateľné aktivity (Fiala, Schubert, 2000).

Vhodnosť prípadne nevhodnosť použitých nástrojov a metód je determinovaná práve prostredníctvom charakteru sociálneho problému, ktorý sa aktéri verejnej politiky snažia odstrániť. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že úspech akéhokoľvek rozhodnutia vo sfére verejnej politiky je závislý od použitia a kombinácie vhodných nástrojov a metód. Tie totiž zvyčajne mávajú dosah na kvalitu výsledku. Výhody a nevýhody konkrétnych nástrojov verejnej politiky by nemali byť neznáme žiadnemu z aktérov podieľajúcich sa na verejnom rozhodovaní (Klus, 2007). Vo fáze implementácie verejnej politiky sa používajú predovšetkým celé skupiny rozličných nástrojov. Vo všeobecnosti ich však rozdeľujeme na: právne nástroje, ekonomické nástroje, informačné nástroje, administratívne nástroje (Malíková, Daško 2018).

Právne nástroje človeka sprevádzajú v každodennom živote. Jedny majú charakter zákazu, iné dávajú povolenie, prípadne sú zdrojom práv. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že dohľad nad dodržiavaním zákonov, ich vynucovanie a interpretácia predstavuje finančne náročný mechanizmus. Vyžaduje si relatívne široký aparát štátnych úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a pod. Okrem nich máme k dispozícii aj množstvo neformálnych právnych nástrojov, ako sú napr. etické kódexy a štandardy, ktoré v pozitívnom slova zmysle orientujú správanie cieľovej skupiny spoločensky akceptovaným spôsobom.

Ekonomické nástroje majú v kontexte verejnej politiky rozličné formy. Zjednodušene možno povedať, že jedny z najvýznamnejších a súčasne často pertraktovaných na rozličných úrovniach, sú dane. Ich účelom je zvyčajne získať prostriedky používané na financovanie verejného sektora. Dane sa však dajú použiť aj ako nástroj verejnej politiky. Majú rôzne podoby a formy akým sa uvádzajú do praxe a ako fungujú. Ako vhodný príklad nám v tomto smere môže slúžiť spotrebná daň uvalená na tabak, alkohol, prípadne motorové palivá. Cieľom tejto dane je prostredníctvom ceny bojovať proti nadmernej spotrebe tabakových výrobkov, resp. alkoholu, čo by malo zmierniť negatívne dopady na zdravotný stav populácie. V prípade benzínu a nafty je cieľom spotrebnej dane podporovať tie aktivity, ktorých úlohou je zmierniť negatívne dopady na životné prostredie. Túto formu nástroja verejnej politiky predstavuje aj odpustenie, resp. zníženie dane, čo v niektorých prípadoch môže motivovať firmy k ďalšiemu investovaniu a rozšíreniu výroby.

Informačné nástroje majú za úlohu informovať verejnosť o dôležitosti prijatých opatrení, pretože len na základe súhlasu verejnosti môže verejná politika viesť k želanému stavu. Ako príklad nám môže slúžiť snaha vlády o zlepšenie enviromentálneho prostredia v krajine. Za týmto účelom sú vypracovávané informačné materiály distribuované v rámci vyučovacieho procesu v školských zariadeniach, organizovanie konferencií a odborných podujatí, na ktorých sú pertraktované problematiky súvisiace s enviromentálnou činnosťou a prezentované alternatívne návrhy riešení.

Administratívnymi nástrojmi sú procesy, ktoré pomáhajú zavádzať tovary a služby do praxe, tak aby sa dostali ku konečnému adresátovi. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že v moderných spoločnostiach táto úloha nespočíva len na vláde, ale aj na iných aktéroch – aktéroch súkromného a tretieho sektora.

Táto nepochybne zložitá fáza verejnepolitického cyklu má i svoje problémy. K základným problémom implementácie politik v spoločnosti patrí:

- Autonómnosť spoločenského vývoja verzus snahy ich nejakým spôsobom ovplyvniť. Spoločenský vývoj je síce ovplyvniteľný, ale nemôžeme za žiadnych okolností hovoriť o absolútne riaditeľnom vývoji,
- Náročná ovplyvniteľnosť prostredia, v ktorom žijeme, daná neustále rastúcou komplexnosťou sociálnych foriem,
- Značná zotrvačnosť hodnotových orientácií a chovania ľudí a inštitúcií,
- Žiadna politika sa nerealizuje izolovane. Spolu s ňou sú realizované stovky ďalších politik. Táto situácia býva ilustrovaná ako paralelogram politik a síl ich aktérov,
- Problém zložitej predvídateľnosti budúceho vývoja a teda aj obmedzená možnosť pripraviť sa naň predom,
- Problém simulácie politik: v politike je niekedy účelné klamať, resp. predstierať, že určité politiky sú realizované a to aj napriek tomu, že reálny záujem nositeľov politik smeruje úplne inam. (Potuček a kol., 2005).

## **EVALUÁCIA VEREJNEJ POLITIKY**

Evaluácia verejnej politiky predstavuje záverečnú, no nie menej významnú fázu procesu tvorby verejnej politiky. Vo svojej podstate hľadá odpoveď na otázku, nakoľko sa podarilo zrealizovať stanovený zámer, koľko finančných prostriedkov bolo vynaložených na dosiahnutie vopred stanoveného cieľa (Potuček a kol., 2005). V tomto kontexte je nevyhnutné konštatovať, že pre realizáciu akejkoľvek politiky je nevyhnutné, aby výsledok verejnej politiky v sebe niesol predpoklad užitočnosti a hospodárnosti súčasne (Klus, 2007). Evaluáciu tak môžeme pokladať za informačný nástroj, ktorý ponúka vedomie o efektivite, hospodárnosti a užitočnosti každej štátnej činnosti (Bussmann, Knoepfel, 1997). K samotnému hodnoteniu verejnej politiky možno pristupovať rozličnými spôsobmi. Vo všeobecnosti existuje niekoľko relevantných metód, za mnohé z nich možno spomenúť benchmarking – porovnávanie hodnotenej verejnej politiky s najlepším prípadom (Andersen, Pettersen, 1996). Rovnako úspech verejnej politiky majú možnosť zhodnotiť i samotní občania demokratického a právneho štátu. Najčastejšie sa tak deje prostredníctvom volieb, kedy majú občania možnosť vystaviť vysvedčenie národnej, regionálnej, prípadne miestnej vláde. Tým dajú najavo svoj súhlas, prípadne nesúhlas s realizovanou politikou štátu, samosprávneho kraja, mesta alebo obce.

Samotný proces tvorby verejnej politiky môže vyústiť do stavu, keď bude na začiatku sformulovaný, resp. identifikovaný sociálny problém prijateľne vyriešený. V tomto prípade môžeme verejnú politiku ako konečný produkt procesu tvorby verejnej politiky pokladať za relatívne úspešnú. Proces tvorby verejnej politiky sa však môže skončiť neúspechom, keď požiadavka zo strany verejnosti – verejný záujem nebude uznaný. Verejná politika sa tak minie svojim účinkom. V takom prípade je vytvorený priestor pre reformuláciu verejnej politiky, prípadne koncipovanie novej verejnej politiky. Výsledky a účinky verejných politik

automaticky nemusia znamenať koniec politického procesu, práve naopak, môžu byť opodstatnením pre jeho pokračovanie v najrozličnejších podobách.

Na tomto mieste pokladáme za dôležité spomenúť fenomén, ktorý výrazným spôsobom ovplyvňuje vyššie uvedený proces tvorby politiky a je jeho neoddeliteľnou súčasťou – lobing a lobistické skupiny. Ten možno vymedziť ako snahu o presadzovanie záujmov záujmových skupín do výstupov procesu tvorby politiky, predovšetkým ich informačné, priame alebo nepriame, vstupovanie do akejkoľvek fázy tohto procesu. Bohaté skúsenosti s lobingom a lobistickými skupinami možno identifikovať na úrovni rozhodovania Európskej únie. Tu sa stal prirodzenou súčasťou rozhodovacieho procesu. V podmienkach Slovenskej republiky, teda na národnej úrovni však téma lobingu nie je doposiaľ aktuálna, skôr sa hovorí o všadeprítomnej korupcii a korupčnom správaní niektorých aktérov podieľajúcich sa na tvorbe politiky. Profesionálni lobisti pôsobiaci v dostatočne otvorenom, transparentnom a konkurenčnom prostredí, vylučujú možnosť poskytovania nepravdivých informácií, nakoľko by to viedlo ku strate ich kredibility a hodnovernosti v prípade iných lobistických aktivít v budúcnosti. Úlohou profesionálnych lobistov je tak presadzovanie relevantných informácií (v optimálnom čase) do náležitých miest a fáz rozhodovacieho procesu.

## **ZHRNUTIE**

Proces tvorby verejnej politiky nepochybne predstavuje na prvý pohľad zložitý a náročný proces, ktorého sa zúčastňuje veľké množstvo aktérov verejnej politiky. Tí v konečnom dôsledku do tohto procesu vstupujú v rozličných časových intervaloch a rovnako aj fázach tohto cyklu. Táto skutočnosť viedla mnohých teoretikov verejnej politiky k hľadaniu univerzálneho modelu tvorby verejnej politiky. Výsledkom tohto bádania je existencia množstva modelov, ktorých ambíciou je popísať vlastnosti tohto dynamického procesu. Cyklus, pozostávajúci z identifikácie a uznania sociálneho problému, rozhodnutia o tom, ako rozhodovať o sociálnom probléme, aplikácii nástrojov verejnej politiky vo fáze implementácie a napokon relatívne záverečnej fázy evaluácie, vo všeobecnosti možno hodnotiť ako určujúci pre samotný proces tvorby a realizácie verejnej politiky v demokratickom a právnom štáte. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že napriek vyššie uvedeným skutočnostiam aj tento model tvorby verejnej politiky skrýva v sebe riziká. V dôsledku dynamického vývoja spoločnosti veľakrát politickí aktéri skĺzavajú do roviny politických analytikov a naopak, analytici politik sa stávajú aktérmi verejnej politiky. Tejto skutočnosti však doposiaľ nedokáže zamedziť ani jeden z jestvujúcich modelov tvorby verejnej politiky.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo je to verejná politika a prečo je dôležité ju študovať?
2. Čo je obsahom pojmov polity, politics a policy?
3. Čo je to verenepolitický problém?
4. Čo je to štrukturalizácia aktérov verejnej politiky?

5. Aká je úloha politických strán v kontexte verejnej politiky?
6. Sú médiá skutočným aktérom verejnej politiky alebo predstavujú nástroj k dosiahnutiu politických cieľov?
7. Z akých fáz pozostáva proces tvorby verejnej politiky?
8. Čo predstavuje fáza implementácie verejnej politiky?
9. Čo sú to nástroje implementácie verejnej politiky?
10. Za akých okolností dochádza k evaluácii verejnej politiky?

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- ANDERSEN, B. – PETTERSEN, P. G. 1996. *The Benchmarking Handbook*. London: Chapman & Hall, 1996. 192 s. ISBN 978-0-412-73520-2.
- BEBLAVÝ, M. a kol. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 272 s. ISBN 80-89041-51-5.
- BIRKLAND, A. T. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Michigan: M.E. Sharpe, 2001. 294 s. ISBN 9780765604187.
- BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BUSSMANN, W. – KNOEPFEL, P. 1997. Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen. In *Einführung in die Politikevaluation*. Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG, 1997. s. 119-132. ISBN 3-7190-1581-5.
- COLEBATCH, H. K. 2009. *Policy*. Berkshire: Open University Press, 2009. 186 s. ISBN 978-0335-235409.
- 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.
- HOGWOOD, B. – GUNN, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 289 s. ISBN 0198761856.
- HORVÁTH, P. – MELUŠ, M. 2017. Media Games in the Background of Slovak Parliamentary Election in 2016. *Communication Today* 8(1), pp. 66-84. ISSN 1338-130X.
- JÖRG, B. – WERNER, J. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völligüberarbeitete Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. 358 s. ISBN 978-3-531-91341-4.
- KLUS, M. 2007. *Verejná politika. Priestor, efektívnosť, nástroje, nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-1.
- KOVÁČOVÁ, N. – KRÁLIK, J. 2017. *Úvod do štúdia verejnej politiky*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2017. 166 s. ISBN 978-80-8167-061-9.
- MALÍKOVÁ, L. – DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- PETERS, B. G. 2004. *American Public Policy: Promise and performance*. Washington: CQ Press, 2004. 560 s. ISBN 1568029063.
- POTUČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2016. 309 s. ISBN 978-80-7400-591-6.

- POTUČEK, M. a kol., 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.
- PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.
- SABATIER, P.A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999. 289s. ISBN 9780813399867.
- VESELÝ, A. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum, 2009. 262 s. ISBN 9788024617145.
- VESELÝ, A. – DRHOVÁ, Z. – NACHTMANOVÁ, M. 2005. *Veřejná politika a proces její tvorby. Co je „policy“ a jak vzniká*. Praha: UK FSV, 2005. 42 s. ISSN 1801-1640.
- WEIMER, D. – VINNING, A.I. 2017. *Policy Analysis: Concepts and Practice (6th Edition)*. New York: Routledge, 2017. 502 s. ISBN 978-1138216518.

### **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- KOVÁČOVÁ, N. – KRÁLIK, J. 2017. *Úvod do štúdia verejnej politiky*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2017. 166 s. ISBN 978-80-8167-061-9.
- MALÍKOVÁ, Ľ. – DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*. Bratislava: Iris, 2018. 186 s. ISBN 978-80-8200-021-7.
- POTUČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2016. 309 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- PROROK, V. 2012. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4179-6.

# ORGANIZÁCIA VOLIEB V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

PhDr. Matúš Meluš, PhD.

## Abstrakt:

Didaktický text je určený predovšetkým študentom bakalárskeho stupňa štúdia, pričom v dennej forme sa predmet vyučuje v rámci druhého ročníka. Zaoberá sa volebným procesom v podmienkach SR, najmä jeho právnou úpravou vrátane regulácie predvolebnej kampane. Podáva tiež východiskové informácie o každom type volieb, ktoré sú v SR realizované. Samostatná podkapitola je venovaná referendu ako jednému z kľúčových nástrojov priamej demokracie.

**Kľúčové slová:** voľby, volebný zákon, predvolebná kampaň, politická strana, kandidát

**Voľby** sú vo všeobecnosti spolu s referendom, petičným právom či ľudovou iniciatívou považované za jeden zo základných nástrojov priamej demokracie. V štátoch s demokratickým zriadením sa týmto procesom obsadzujú verejné funkcie v pravidelných časových intervaloch. Občania s príslušným právom si vyberajú svojich zástupcov, ktorí ich následne reprezentujú počas pevne stanoveného volebného obdobia. Samotné voľby sú predmetom mnohých odborných i laických debát, pričom dnes poznáme aj mnoho definícií tohto aktu. Napr. Říchová (2002) ho charakterizuje ako časovo a geograficky zladený, elementárne právne upravený proces. Jeho predmetom je ustanovovanie zastupiteľských orgánov predstavujúcich kolegiálnu suverenitu, resp. samosprávu osôb, ktoré ju samé ustanovujú. Mihálik (2017) dodáva, že cez voľby môžeme politických aktérov podrobiť legitimizácii ich činností, donútiť k zodpovednému konaniu a hájeniu záujmov korešpondujúcich s vôľou občanov. Ak ich chceme označiť za demokratické a slobodné, musia splniť minimálne štyri požiadavky. Ide o ich:

- **Všeobecnosť** – všetky osoby, ktoré splnia zákonom stanovené podmienky, sa môžu zúčastniť hlasovania.
- **Priamosť** – hlasuje priamo konkrétny občan bez ďalšieho sprostredkovateľa.
- **Rovnosť** – všetky hlasy majú rovnakú váhu.
- **Tajnosť** – každý občan hlasuje v priestore na to vyhradenom, pričom doň môže vstúpiť len on sám.

Pri organizácii volieb tiež musíme brať do úvahy to, kto na nich môže participovať. Volebné právo rozlišujeme v dvoch základných podobách – aktívne (právo voliť/AVP) a pasívne (právo byť volený/PVP). Prvá z nich súvisí s výberom príslušného kandidáta z ponúkaných alternatív, druhá s možnosťou uchádzať sa o určený mandát (Bardovič, 2018). Okrem volebného práva musíme priradiť k tomuto procesu aj určitý komplex prislúchajúcich pravidiel, teda tzv. **volebný systém**. V prvom rade hovoríme o prevode počtu voličských hlasov (vstupy) na počet alebo druh mandátov (výstupy). V slovenských podmienkach ide

o prezidenta, poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR), starostov, poslancov zastupiteľstva Vyšších územných celkov (VÚC) a pod. (Spáč, 2010). Daný systém charakterizuje celý postup od odovzdania hlasu až po obsadenie vybranej pozície zvolenou osobou. Príslušná kategorizácia zahŕňa široké spektrum skúmaných aspektov, no za kľúčový možno pokladať algoritmus prepočtu hlasov na mandáty (volebné metódy a formule). Primárne teda volebné systémy delíme na väčšinové, pomerné (proporčné), semiproporčné a zmiešané. V Slovenskej republike (SR) sa používa predovšetkým pomerný, väčšinový a čiastočne semiproporčný systém. Zmiešaný volebný systém je uplatňovaný napr. v Maďarsku, Japonsku či Rusku. Je nutné podotknúť, že napriek krátkej histórii SR sme zaznamenali pomerne významné zmeny vo všetkých typoch volieb, ktoré sa u nás realizujú, teda parlamentných, prezidentských, komunálnych, voľbách do orgánov VÚC a voľbách do Európskeho parlamentu (EP). Samostatnú kategóriu tvorí referendum – uskutočniť sa môže nielen na celoštátnej, ale aj lokálnej úrovni. V nasledujúcom texte sa preto budem venovať každému typu volieb vrátane referenda, ale tiež ich právnej úprave a takisto predvolebnej kampani, ktorá zohráva nemenej dôležitú úlohu pri potenciálnom úspechu politickej strany, príp. individuálneho kandidáta.

## **PRÁVNA ÚPRAVA VOLIEB A VOLEBNEJ KAMPANE V SR**

Východiskovým dokumentom pre voľby je **Ústava SR**. Už v druhej hlave v rámci základných práv a slobôd priznáva občanom politické práva, pričom jedným z nich je aj právo podieľať sa na správe vecí verejných prostredníctvom svojich volených zástupcov (čl. 30). Daný článok rovnako upravuje volebné právo cudzincov s trvalým pobytom na území SR. Ústava tiež definuje pravidelný charakter konania volebného aktu s prihliadnutím na stanovenú dĺžku mandátu. Oddiel politických práv okrem toho ustanovuje aj garanciu slobodnej súťaže politických aktérov, združovacie právo a právo na slobodný názor (Ústava SR, 2020). Slovenský volebný systém sa viac ako dve desaťročia vyznačoval tým, že každý druh volieb a referendum upravovala samostatná zákonná norma. Až v roku 2014 prišla rozsiahla reforma, keď NR SR schválila **Zákon č. 180/2014 Z.z.** Ten determinuje podmienky výkonu volebného práva a zastrešuje organizáciu všetkých volieb. V nadväznosti naň bol taktiež prijatý **Zákon č. 181/2014 Z.z.** upravujúci volebnú kampaň. K Ústave SR ako základnému pilieru úpravy volieb teda pribudli aj tieto dva zákony. Charakterizujú teda organizáciu:

1. volieb do NR SR (parlamentné voľby)
2. volieb prezidenta SR (prezidentské voľby)
3. volieb do EP (eurovoľby)
4. volieb do orgánov VÚC
5. volieb do orgánov obcí, miest a mestských častí (komunálne voľby)
6. celoštátneho referenda (podľa čl. 93 – 99 Ústavy SR)
7. ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta SR

AVP je pri všetkých druhoch volieb zákonom určené na 18 rokov veku občana. PVP sa líši v závislosti od typu volebného aktu. Budem sa im venovať v rámci konkrétnych



kapitol. Prekážky PVP sa od roku 2014 stabilizovali na troch bodoch. Stačí, ak sa naplní jeden z nich a účasť na hlasovaní je u tohto občana vylúčená:

- výkon trestu odňatia slobody,
- právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin (ak nebol trest zahladený),
- pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Na odovzdávanie hlasovacích lístkov a na sčítanie hlasov voličov sú kreované volebné okrsky a volebné miestnosti. Túto kompetenciu má najvyšší predstaviteľ obce (starosta alebo primátor). **Jeden okrsk** zahŕňa približne 1000 voličov. Samozrejme, jeho rozsah sa mení v závislosti od veľkosti obce. Na Slovensku je dlhodobým problémom sídelná fragmentácia, preto môže zahrnúť napr. len 20 (v najmenších obciach), ale aj 1100 voličov. Základnou listinou je v tomto smere pre obec tzv. stály zoznam voličov. Zapisuje doň voličov, ktorí majú na území obce trvalý pobyt. O každom z nich sú uvedené osobné údaje:

- meno a priezvisko
- rodné číslo (v prípade cudzinca dátum narodenia)
- štátna príslušnosť
- adresa trvalého bydliska

Pred hlasovaním volič predloží občiansky preukaz a osvedčí pravdivosť týchto údajov svojím podpisom, pričom volebná komisia musí zabezpečiť, aby nevidel osobné údaje iného voliča. Cestovným pasom ani iným dokladom v súčasnosti nie je možné totožnosť občana overiť. Následne obdrží hlasovacie lístky, obálku opatrenú pečiatkou obce a odoberá sa do priestoru určeného na hlasovanie. Po odovzdaní hlasu do volebnej schránky odhadzuje zvyšné hlasovacie lístky (podľa druhu volieb) do samostatnej nádoby, aby nedošlo k zámene. Volič ich nemôže v žiadnom prípade vynášať z miestnosti, inak mu hrozí pokuta do výšky 33€. Rovnaká, ale aj vyššia pokuta (príp. až trestné stíhanie) hrozí narušiteľom priebehu volieb. Takéto prípady zaznamenávame prakticky pri každých voľbách. Napr. v roku 2019 pri prezidentských voľbách ich v Medzanoch (okr. Prešov) museli na niekoľko hodín prerušiť, keď obecný poslanec pod vplyvom alkoholu zničil volebnú schránku. Za tento skutok bol právoplatne odsúdený na podmienený trest v trvaní jedného roka (TASR, 2019). V ostatných parlamentných voľbách (29. február 2020) došlo v jednej z volebných miestností v Žiline k fyzickému ataku na predsedu komisie, útočník skončil takisto v policajných putách. K úsmevným kuriozitám zasa patrí udalosť z obce Malé Leváre, kde sa v rámci rovnakých volieb volič nevedel rozhodnúť, komu odovzdá hlas a tak chcel z volebnej miestnosti odísť, aby si to premyslel. Napokon predsa len odvolil už počas svojej prvej návštevy.

Voľby v SR riadi **Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ŠKV)**. Pri reforme v roku 2014 nahradila dovtedajšiu Ústrednú volebnú komisiu (ÚVK). Ku kompetenciám jej pribudla aj oblasť kontroly financovania politických subjektov, ktoré sa zapájajú do predvolebnej kampane. Ide o nezávislý kontrolný, riadiaci a hodnotiaci orgán. Komisia má 14 členov, jej zloženie reflektuje rozdelenie politických síl a postavenie štátnych orgánov v SR. Desiat členov do nej delegujú politické strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v NR SR, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Po jednom členovi štátnej komisie deleguje predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky (ÚS SR), predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (NS SR), generálny

prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) (Ministerstvo vnútra SR, 2020). Funkčné obdobie je prakticky totožné s NR SR. To aktuálne začalo členom ŠKV plynúť 22. apríla 2020, keď zložili sľub do rúk predsedu NR SR Borisa Kollára. Predsedom sa stal Ladislav Orosz, delegát predsedu ÚS SR.

**Tabuľka 1:** Zoznam členov ŠKV a subjektov, ktoré ich delegovali (2020 – 2024)

Meno člena	Delegujúci subjekt
Ladislav Orosz	Predseda ÚS SR
Miroslav Sopko	OĽaNO
Jiří Kubáček	OĽaNO
Peter Zoľák	Sme rodina
Karol Kubela	SaS
Radovan Ondrejka	Za ľudí
Ján Knapp	SMER-SD
Augustín Hambálek	SMER-SD
Jaroslav Rybanský	SMER-SD
Marek Mališ	ĽSNS
Radovan Hrádek	ĽSNS
Juraj Vačok	Predseda NS SR
Vladimíra Klimentová	Generálny prokurátor
Janka Pisková	Predseda NKÚ

Zdroj: MV SR, 2020.

Pre voľby sa zriaďujú **okresné a okrskové volebné komisie**. Volebnými orgánmi na účely zákona č. 180/2014 Z.z. sú aj Ministerstvo vnútra SR, Štatistický úrad SR, okresné úrady, samosprávne kraje (VÚC) a obce. Všetky tieto inštitúcie sa rôznym spôsobom podieľajú na organizovaní volieb. Všetky druhy volieb (okrem referenda) vyhlasuje **predseda NR SR**, pričom samotné rozhodnutie o vyhlásení sa uverejňuje v Zbierke zákonov. Znovu obsahuje základné údaje, najmä štyri nasledovné:

- deň konania volieb
- lehota na utvorenie volebných okrskov a určenie volebných miestností
- lehota na utvorenie volebných komisií vrátane ich prvého zasadnutia
- ďalšie skutočnosti stanovené osobitným zákonom

Voľby sa konajú vždy v jeden deň (sobota). V minulosti sa hlasovalo aj počas dvoch dní (sobota – nedeľa), no v súčasnosti je pevne stanovený prvý z nich. Časový interval na hlasovanie je zákonom určený v rozmedzí od 7:00 do 22:00. Ak to miestne podmienky vyžadujú, môže starosta obce určiť začiatok hlasovania na skoršiu hodinu, najviac však o dve hodiny. Ak musí byť hlasovanie prerušené, musí sa tento čas nahradiť dlhším hlasovaním po 22:00. Ide napr. o prípady výpadku elektrickej energie, úmrtie člena volebnej komisie či riešenie vyššie spomenutých incidentov s priamym vplyvom na priebeh volebného dňa. Po vyhlásení volieb predsedom NR SR (príp. prezidentom) musí obec najneskôr o desať dní zverejniť na úradnej tabuli a na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené, informácie o podmienkach AVP a PVP. Cieľom je ich zabezpečenie pre každého občana s trvalým pobytom v obci (Zákon č. 180/2014 Z.z., 2020). Ešte detailnejší popis základných skutočností poskytuje obec priamou formou – prostredníctvom doručenia do každej domácnosti. Najneskôr 25 dní pred voľbami by v nich mal byť k dispozícii dokument s uvedeným časom konania volieb, príslušným volebným okrskom, umiestnením volebnej miestnosti, stručným spôsobom úpravy hlasovacieho lístka a upozornením o povinnosti voliča preukázať sa občianskym preukazom.

Zo závažných, najmä zdravotných dôvodov, môže volič požiadať sám alebo prostredníctvom inej osoby obec (e-mailom, poštou, osobne alebo telefonicky) a v deň konania volieb okrskovú volebnú komisiu o hlasovanie mimo volebnej miestnosti. V tom prípade prídu na určenú adresu minimálne dvaja členovia komisie s **prenosnou volebnou schránkou** a umožnia danej osobe hlasovať za rovnakých podmienok, aké sú definované pre hlasovanie vo volebnej miestnosti. Títo voliči sú uvedení na samostatnom zozname, ktorý sa na konci dňa prikladá k stálemu voličskému zoznamu a zaráta sa k celkovej účasti. Ide samozrejme len o územný obvod volebného okrsku, pre ktorý bola okrsková volebná komisia zriadená. Mimo neho je možné hlasovať len prostredníctvom **voličského preukazu** (taktiež záleží od druhu volieb).

Ako som uviedol vyššie, v roku 2014 bola prijatá aj samostatná právna úprava zameraná na pravidlá volebnej kampane. Ide o zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Okrem toho sa reforma týkala aj zákona o politických stranách a hnutiach (č. 85/2005 Z.z.), keď určila najmä presné limity použitia finančných a materiálnych prostriedkov v priebehu **volebnej kampane**. Tá totiž nemôže byť bezhraničná. Podľa aktuálnej úpravy je to akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán, hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada. Smeruje k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa zákona. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech (tzv. **antikampaň**) subjektov podľa vyššie uvedenej definície (Zákon č. 181/2014 Z.z., 2020). Volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. Daná lehota sa však napr. nevzťahuje na zverejňovanie predvolebných prieskumov verejnej mienky, tie sa môžu naposledy objaviť **14 dní** pred voľbami. Ako je známe, v minulom roku dokonca vtedajšia vládna koalícia presadila predĺženie tohto zákazu na 50 dní, čo sa však neskôr stretlo s nesúhlasom prezidentky, ale aj ÚS SR, preto do platnosti nemohol vstúpiť.

Z hľadiska finančných limitov opäť existujú samostatné úpravy v závislosti od typu volieb. Voľby do NR SR a EP môžeme v tomto smere zaradiť do spoločnej skupiny. Politická strana tu má právo na svoju volebnú kampaň vynaložiť najviac **3 000 000 eur**. Hovoríme pritom o časovom intervale začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb. Na úhradu nákladov na volebnú kampaň môže politická strana použiť len finančné prostriedky vedené na osobitnom platobnom účte vedenom v banke alebo pobočke zahraničnej banky. Tento účet sa nazýva „**transparentný**“. Osobitný účet musí politická strana zriadiť pre každú volebnú kampaň samostatne. Údaje na osobitnom účte musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám, to znamená, že každý občan sa s nimi môže kedykoľvek oboznámiť. Adresu webového sídla, na ktorom sú tieto údaje zobrazené, oznámi politická strana v listinnej podobe alebo elektronickej podobe bezodkladne po zriadení účtu Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Na osobitný účet musia byť vložené finančné prostriedky výlučne prevodom z iného účtu. Na požiadanie MV SR musí strana preukázať, kto je vlastníkom účtu, z ktorého boli finančné prostriedky prevedené. Všetkými týmito opatreniami by sa malo predísť podozrivým transakciám a tiež prekročeniu stanoveného finančného limitu v súvislosti s volebnou kampaňou (Orosz – Majerčák, 2015). Politická strana je povinná doručiť MV SR najneskôr v 30. deň po vykonaní volieb záverečnú správu v listinnej podobe a elektronickej podobe, v ktorej prinesie kompletný obraz o použitých financiách na účely volebnej kampane. To ju v spolupráci so ŠKV podrobuje kontrole a hodnoteniu jej súladu so zákonom. Prostriedky môžu byť použité na úhradu nasledovných činností:

- náklady na úhradu predvolebných prieskumov a volebných prieskumov verejnej mienky
- náklady na úhradu platenej inzercie alebo reklamy
- náklady na vysielanie politickej reklamy
- náklady na úhradu volebných plagátov
- náklady obchodnej spoločnosti
- cestovné výdavky členov politickej strany a prehľad cestovných náhrad zamestnancov strany
- prehľad nepeňažných darov a iných bezodplatných plnení
- všetky ostatné náklady politickej strany na propagáciu jej činnosti, cieľov a programu (Zákon č. 181/2014 Z.z., 2020)

Kandidát na prezidenta Slovenskej republiky môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť najviac **500 000 eur** spolu pre obidve kolá volieb. Za náklady kandidáta na prezidenta na sa považuje súčet všetkých finančných prostriedkov, darov a iných bezodplatných plnení oceniteľných peniazmi, ktoré kandidát na prezidenta vynaloží na úhradu platenej inzercie alebo reklamy, politickej reklamy, na úhradu za zhotovenie reklamných plagátov, letákov či iných propagačných materiálov a predmetov. Kandidát **môže** prijať dary a iné bezodplatné plnenia na volebnú kampaň iba od:

- fyzickej osoby, ktorá má trvalý pobyt na území SR
- právnickej osoby, ktorá má sídlo na území SR
- politickej strany, ktorá je registrovaná v SR

Naopak, nesmie prijať dar ani iné bezodplatné plnenie na volebnú kampaň od štátu, obce alebo VÚC. Vylúčené z tohto procesu sú aj právnické osoby, v ktorých má štátny orgán akýkoľvek, čo i len minimálny zriaďovateľský alebo majetkový podiel, ďalej európske politické strany a občianske združenia poskytujúce všeobecne prospešné služby.

Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy platia limity pre **nezávislých kandidátov**. Ten môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť sumu, do ktorej sa započítava aj daň z pridanej hodnoty nasledovným spôsobom:

- na funkciu predsedu samosprávneho kraja najviac 250 000 eur
- na funkciu primátora hlavného mesta SR Bratislavy a na funkciu primátora mesta Košice najviac 250 000 eur
- na funkciu primátora mesta, starostu obce alebo starostu mestskej časti podľa počtu obyvateľov

**Tabuľka 2:** Finančné limity volebnej kampane nezávislých kandidátov v obciach podľa počtu obyvateľov (voľby do orgánov územnej samosprávy)

Počet obyvateľov	Finančný limit (€)
Do 2000	2000
2001 - 5000	5000
5001 – 10 000	10 000
10 001 – 16 000	20 000
16 001 – 30 000	50 000
30 001 – 60 000	70 000
60 001 – 120 000	100 000

Zdroj: MV SR, 2020.

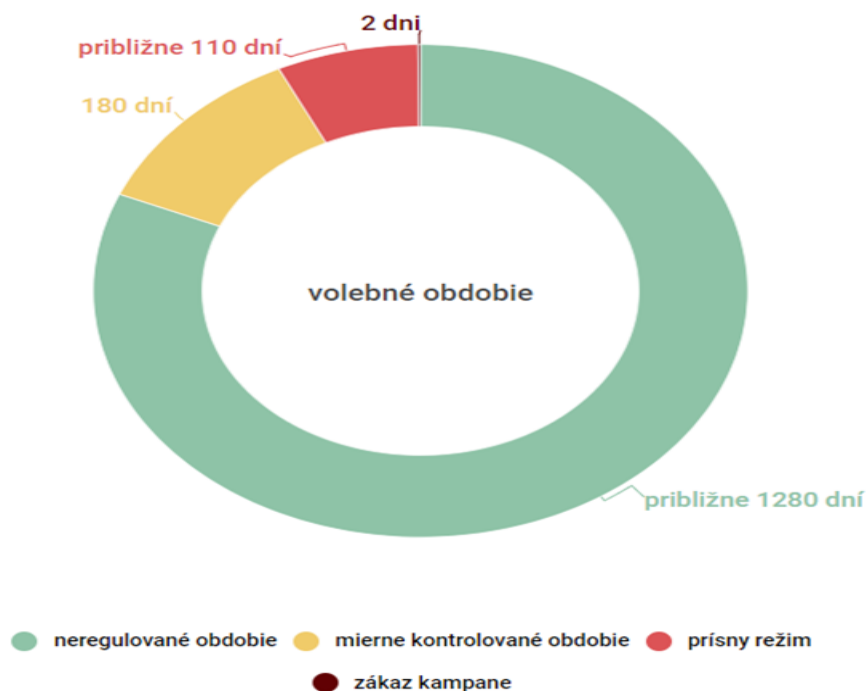
Nezávislému kandidátovi, ktorý kandiduje iba na funkciu poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, poslanca obecného zastupiteľstva, poslanca mestského zastupiteľstva alebo poslanca miestneho zastupiteľstva, sa limit nákladov na volebnú kampaň **neustanovuje**. Na funkciu predsedu samosprávneho kraja a nezávislý kandidát na funkciu primátora mesta, na funkciu starostu obce, na funkciu starostu mestskej časti v obci nad **5 000 obyvateľov** musí viesť finančné prostriedky určené na volebnú kampaň na transparentnom účte. Politická strana, ktorá vedie volebnú kampaň vo voľbách do orgánov územnej samosprávy, môže na túto kampaň vynaložiť najviac 500 000 eur (Mesežnikov – Kunder – Pilát, 2016).

Súčasťou kampane je aj vyhradený **vysielací čas** pre konkrétne subjekty vo verejnoprávnych i komerčných médiách. Pri voľbách do NR SR a EP vyhradí Rozhlas a Televízia Slovensko (RTVS) najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu, spolu však najviac 10 hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac 10 hodín vysielacieho času na vysielanie politickej

reklamy v televíznom vysielaní. RTVS vyhradí okrem toho 10 hodín vysielacieho času na diskusné programy v rozhlasovom vysielaní a 10 hodín vysielacieho času na diskusné programy v televíznom vysielaní. Tieto limity platia aj pre komerčné televízie, diskusné programy však schvaľuje **Rada pre vysielanie a retransmisiu**. Počas kampane pred prezidentskými voľbami RTVS vyhradí najviac po jednej hodine vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac 10 hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac 10 hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v televíznom vysielaní. Komerčné televízie môžu vyhradiť na vysielanie politickej reklamy najviac po 30 minút vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac 10 hodín vysielacieho času. Pre diskusné programy ide rovnako o max. 10 hodín času. Pri ostatných druhoch volieb zákon presne neupravuje časové obmedzenia vo vysielaní spomenutých médií (Zákon č. 181/2014 Z.z., 2020).

Samostatnou kapitolou sú predvolebné **prieskumy verejnej mienky**. Spravidla sa týkajú zisťovania preferencií kandidujúcich politických strán, resp. kandidátov. V čase 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Ak sa koná druhé kolo volieb prezidenta, výsledky volebných prieskumov je zakázané zverejňovať v čase 7 dní pred dňom konania druhého kola volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania. V minulom roku vtedajšia vládna koalícia (SMER-SD, Most-Híd, SNS) navrhla radikálnu zmenu – rozšíriť tento zákaz až na 50 dní pred voľbami. V NR SR bol schválený a mal sa dotýkať už parlamentných volieb v roku 2020. Jeho platnosť napokon pozastavil ÚS SR, preto je aj dnes v platnosti pôvodná, 14-dňová lehota.

**Obrázok 1:** Regulácia kampane počas 4-ročného volebného obdobia



Zdroj: Kerekes, 2018.

Zákon č. 181/2014 prešiel zatiaľ poslednou novelizáciou v roku 2019, keď spomínaná vládna koalícia presadila viacero novínok týkajúcich sa finančných limitov, vystupovania tretích strán, výšky sankcií a pod. Napr. vo voľbách do EP bolo v roku 2019 zaevidovaných 22 tretích strán, v prezidentských voľbách to bolo 20 subjektov. Podľa NR SR totiž tretie strany už stratili svoj význam a neplnili ciele, pre ktoré boli zriadené. Častokrát politickým stranám pomáhali obchádzaním zákona a kandidátom umožňovali prekračovať limity určené na financovanie volebných kampaní (Otajovičová, 2019). Okrem toho sa obmedzila výška príspevku od členov či výška prijatých darov. Každá strana bude môcť po novom prijať najviac **3 500 000 eur v daroch**, pôžičkách, úveroch a iných bezodplatných plnení. Naplánované je aj zvýšenie pokuty v prípade, že strana poruší volebné moratórium, či bude inak neoprávnene viesť kampaň. V súčasnosti hrozí napr. televíziám za porušenie moratória pokuta od 663 až do výšky 66 387 eur a pre rozhlasových vysielateľov od 99 až do výšky 19 916 eur. Novela určila aj maximálnu možnú výšku ročného členského poplatku, ktorý môže strana prijať od jedného člena, na 10-tisíc eur. Treba však poznamenať, že reálne sumy darov, resp. členských príspevkov sa doteraz v takýchto výškach nepohybovali. Ku príkladu, v roku 2017 dostala strana Most-Híd oficiálne dary len v hodnote 100€, SaS 8900€, najviac dostala LSNS (28 518€). Rovnako tak naznačujú výpisy z príjmov strán za rok 2017, že ani obmedzenie členského príspevku výrazne neovplyvní ich doterajšie fungovanie. Vo väčšine prípadov sa totiž pohybovali podobne v stovkách až desaťtisíckach eur od všetkých členov. Najviac dostala strana SMER-SD, ktorá vo svojom výpise uvádza, že na členských príspevkoch zarobila viac ako 90-tisíc eur. SNS získala 175 727,44 eur. Za ňou nasleduje s veľkým odstupom Most-Híd, ktorý získal na členských príspevkoch 29 800 eur (Otajovičová, 2019; TASR, 2019).

## **VOĽBY DO NR SR**

Rozdelenie poslaneckých mandátov v NR SR sa doposiaľ realizovalo prostredníctvom troch zákonných úprav v rokoch 1990, 2004 a 2014 – už uvádzaným zákonom č. 180/2014 Z.z. Ako som už spomínal, tieto voľby sa v SR všeobecne považujú za najdôležitejšie. AVP je obmedzené len štátnym občianstvom SR a vekom 18 rokov, príp. potrebou ochrany verejného zdravia. PVP sa vzťahuje na občana SR s trvalým pobytom na jej území vo veku minimálne 21 rokov. Zároveň nemôžu byť vo výkone trestu odňatia slobody, odsúdení za úmyselný trestný čin (ak nebol trest zahladený) a tiež musia byť právne spôsobilí. V parlamentných voľbách nie je možné kandidovať ako jednotlivec (nezávislý kandidát). Kandidátnu listinu podávajú len politické strany (príp. koalície) za predpokladu zloženia kaucie na úrovni 17 000€. Poslanci sú teda volení na základe listinného pomerného (proporčného) systému. Územie SR tvorí pre voľby do NR SR jeden 150-mandátový volebný obvod. Celoštátny obvod sa následne delí na jednotlivé okrsky v závislosti od počtu obyvateľov. Napriek dlhoročnej kritike je stále v praxi, pričom pôvodne štyri obvody boli nahradené jedným počas vlády V. Mečiara v roku 1998. Svoje hlasy odovzdávajú voliči kandidátnym listinám jednotlivých strán alebo koalícií. Vyberajú si len jednu, na nej môže vyznačiť maximálne štyri tzv. preferenčné hlasy. Na druhej strane, tie sa pre kandidáta zohľadnia len vtedy, ak získa aspoň 3% z celkového počtu hlasov strany. Ak takýchto kandidátov nemáme, mandáty sa

obsadia podľa poradia na kandidátnej listine. Volič nemusí udeliť žiadne preferenčné hlasy – hlas sa tak počíta len pre stranu. Tým, že volič má možnosť nejakým spôsobom upraviť kandidátnu listinu, hovoríme o uplatňovaní viazaných listín (Bardovič, 2018).

Voličské hlasy sa na mandáty prepočítavajú tzv. modifikovanou Hagenbach-Bischoffovou kvótou v kombinácii s metódou najvyššieho zostatku. Volebné kvórum pre jednotlivé politické strany je 5%, pre koalíciu zloženú z dvoch, resp. troch subjektov 7% a pre koalície s viac ako troma subjektmi 10%. Súčet platných hlasov odovzdaných pre postupujúce politické strany alebo koalície sa vydelením číslom 151. Číslo, ktoré vyšlo týmto delením, zaokrúhlené na celé číslo je republikovým volebným číslom. Celkový počet platných hlasov, ktorý získala politická strana alebo koalícia, sa delí republikovým volebným číslom a politickej strane alebo koalícii sa prideliť toľko mandátov, koľkokrát je republikové volebné číslo obsiahnuté v súčte platných hlasov, ktoré táto politická strana alebo koalícia získala. Ak sa takým spôsobom prideliť o jeden mandát viac, než sa mal prideliť, odpočíta sa prebytočný mandát tej politickej strane alebo koalícii, ktorá vykázala najmenší zostatok delenia. Ak neboli tým spôsobom pridelené všetky mandáty alebo ak politická strana/koalícia kandidovala menej kandidátov, ako jej má byť pridelených mandátov, štátna komisia prideliť tieto mandáty postupne tým politickým stranám alebo koalíciám, ktoré majú najväčší zostatok delenia.

Parlamentné voľby vyhlasuje predseda NR SR najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. Volič môže voliť v mieste trvalého bydliska, ale aj mimo neho (pomocou hlasovacieho preukazu). Umožňuje sa aj voľba poštou – pre občanov SR s trvalým pobytom mimo územia SR alebo pre voličov s trvalým pobytom v SR, ktorí sú v čase volieb v zahraničí. Politické subjekty teda podávajú kandidátnu listinu samostatne alebo v koalícii a urobia tak najneskôr 90 dní pred konaním volieb. Strana musí mať po novom najmenej dvojnásobok členov, pričom určujúcim kritériom je počet kandidujúcich na listine. ŠKV preskúmava listiny najneskôr 80 dní pred volebným dňom. Najneskôr 70 dní pred voľbami následne prebieha ich registrácia, 25 dní pred voľbami musia byť kandidátne listiny doručené do domácností. Čísla kandidátnych listín sú vyberané žrebom, aby nebola žiadna z nich zvýhodnená. Najneskôr 48 hodín pred voľbami môže byť listina stiahnutá, rovnako sa môže vzdať aj jednotliviec (Zákon č. 180/2014 Z.z., 2020).

## **VOĽBY DO EP**

Európske voľby nemajú jednotné pravidlá. Každý členský štát si môže zvoliť vlastný systém volieb, ktorý však musí spĺňať tri podmienky:

- musí ísť o formu pomerného zastúpenia na základe kandidátnych listín politických strán alebo preferenčných hlasov
- krajina môže byť rozdelená do viacerých volebných obvodov za predpokladu, že to nenaruší pomerný volebný systém
- volebné kvórum v jednotlivých štátoch nesmie byť vyššie než päť percent (Kancelária EP na Slovensku, 2019)

Voľby do EP sa konajú každých päť rokov na základe všeobecného hlasovacieho práva. Celkovo je ich úprava podobná tej pri parlamentných voľbách, no predseda je možné nájsť niekoľko rozdielov. AVP sa napr. vzťahuje aj na občanov iných členských štátov EÚ



s trvalým pobytom v SR a vekom najmenej 18 rokov. Naši občania nemusia mať pobyt v SR, no ak chcú voliť slovenských europoslancov, mali by sa v čase volieb nachádzať na území štátu. Rovnaké pravidlo o štátnom občianstve sa uplatňuje pri PVP, potrebný vek sa navyšuje na 21 rokov. Hlasovanie je totožné s parlamentnými voľbami, občan však môže na listine označiť max. dva preferenčné hlasy. Volebná kaucia sa výrazne znižuje – na 1700€. Zachováva sa jeden viacmandátový obvod pre celú SR a kvórum sa zjednocuje pre všetky kandidujúce subjekty na 5%. Rovnaký zostáva aj prepočet hlasov na mandáty. Na kandidátnej listine môže politická strana alebo koalícia uviesť najviac toľko kandidátov, koľko poslancov EP má byť doňho zvolených za SR. Voľby do EP vyhlasuje predseda NR SR na základe rozhodnutia Rady EÚ najneskôr 110 dní pred dňom ich konania.

**Tabuľka 3:** Zoznam aktuálnych poslancov EP za SR a ich stranická príslušnosť

<b>Meno poslanca</b>	<b>Stranícka príslušnosť</b>
Vladimír Bilčík	Spolu
Monika Beňová	SMER-SD
Miroslav Číž	SMER-SD
Róbert Hajšel	SMER-SD
Martin Hojsík	PS
Lucia Ďuriš Nicholsonová	SaS
Miriám Lexmann	KDH
Eugen Jurzyca	SaS
Miroslav Radačovský	ĽSNS
Peter Pollák	OĽaNO
Ivan Štefanec	KDH
Milan Uhrík	ĽSNS
Michal Šimečka	PS
Michal Wiezik	Spolu

Zdroj: Kancelária EP na Slovensku, 2020.

## **PREZIDENTSKÉ VOĽBY**

Funkcia hlavy štátu sa obsadzuje prostredníctvom priameho hlasovania občanov od roku 1999. Dovedy bol volený nepriamo, na pôde NR SR. AVP a PVP je podmienené

schopnosťou a možnosťou občana ich použiť v parlamentných voľbách. Ten, kto môže voliť v parlamentných, môže automaticky voliť aj v prezidentských voľbách. Určité špecifiká registrujeme pri PVP. Prvým je vek (40 rokov). Ďalším je možnosť kandidatúry aj pre nezávislého kandidáta. Musí byť však navrhnutý určitou skupinou osôb – buď cez petíciu s podpornými podpismi aspoň 15 000 oprávnených voličov alebo 15 poslancami NR SR (naposledy takto poslanci navrhli Martina Daňa). Predseda NR SR do 7 dní od doručenia návrhu preskúmava, či je v súlade so zákonom – výsledkom je jeho prijatie alebo odmietnutie. Do 24 hodín od prijatia návrhu oznamuje ŠKV príslušné informácie. Vzdanie sa kandidatúry môže kandidát uskutočniť písomne, najneskôr 48 hodín pred prvým kolom voľby. Potom ho už nemožno vziať späť. O post prezidenta je možné sa uchádzať max. v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Aktuálne je prezident volený absolútnym väčšinovým systémom. V prvom kole môže byť zvolený kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov (teda nadpolovičnú väčšinu všetkých voličov zapísaných do volebných zoznamov – 50% + jeden hlas). Pokiaľ nikto nadpolovičnú väčšinu všetkých voličov nezíska, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb. Do druhého kola volieb postupujú dvaja najúspešnejší kandidáti z prvého kola (ak by jeden z nich prestal byť voliteľný, alebo by sa vzdal, tak postupuje ďalší s najvyšším počtom hlasov). V druhom kole volieb je zvolený kandidát, ktorý získa viac hlasov. Voľby vyhlasuje predseda NR SR najneskôr 55 dní pred dňom ich konania. Sťažnosti na výsledky volieb sú adresované Ústavnému súdu SR. Volič hlasuje v mieste trvalého bydliska po legitimácii občianskym preukazom, hlasovacím preukazom mimo trvalého bydliska alebo legitimáciou cestovným dokladom SR a čestným vyhlásením o trvalom pobyte v cudzine, krúžkuje číslo len jedného kandidáta (Bardovič, 2018; Ústava SR, 2020).

**Tabuľka 4:** Zoznam doterajších prezidentov SR

<b>Meno prezidenta</b>	<b>Dĺžka mandátu</b>
Michal Kováč	1993 – 1998
Rudolf Schuster	1999 – 2004
Ivan Gašparovič	2004 – 2014
Andrej Kiska	2014 – 2019
Zuzana Čaputová	2019 - ?

Zdroj: Prezident.sk, 2020.

## **VOĽBY DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY**

Súhrnne týmto pojmom nazývame komunálne voľby (orgány miest a obcí) a voľby do orgánov VÚC. Na oboch úrovniach volia priamo občania zastupiteľstvá VÚC, obcí, miest, mestských častí a taktiež predsedov VÚC, starostov a primátorov. AVP má v oboch prípadoch obyvateľ kraja/obce (nemusí mať občianstvo SR) s trvalým pobytom na príslušnom území vo

veku najmenej 18 rokov. Obmedzenie AVP v súvislosti s ochranou verejného zdravia tu platí tiež. PVP je odlišné v prípade zastupiteľstiev a najvyšších predstaviteľov VÚC a obcí/miest. Poslancom zastupiteľstva samospráv sa môže stať obyvateľ s trvalým pobytom na danom území vo veku najmenej 18 rokov. Ostatné obmedzenia sa zhodujú s tými pri voľbách do NR SR. Vekový cenzus pri PVP uplatňovanom vo funkciách predsedu VÚC a starostu/primátora je určený na 25 rokov. O voličskú priazeň je dovolené sa uchádzať nezávislým i straníckym kandidátom. Nezávislý však musí ku kandidatúre pripojiť listinu s príslušným počtom podporných podpisov od oprávnených voličov. V prípade VÚC a komunálu (Tab. 5) sa počty líšia.

V prvom spomínanom potrebuje kandidát na poslanca 400 podpisov, na predsedu VÚC až 1000. Politická strana môže na kandidátnej listine uviesť najviac toľko kandidátov, koľko má byť v príslušnom volebnom obvode zvolených poslancov zastupiteľstva. Kandidát na poslanca zastupiteľstva môže kandidovať aj na starostu/primátora obce/predsedu VÚC. Voľby do orgánov územnej samosprávy vyhlási predseda NR SR najneskôr 110 dní pred dňom ich konania a zároveň sa musia uskutočniť v posledných 14 dňoch volebného obdobia. Ak získajú kandidáti na starostu/primátora/predsedu VÚC rovnaký počet hlasov, konajú sa nové voľby. V prípade, že vo volebnom obvode získajú viacerí kandidáti tej istej politickej strany alebo koalície rovnaký počet platných hlasov, je zvolený za poslanca obecného/mestského/VÚC zastupiteľstva kandidát v poradí uvedenom na kandidátnej listine príslušnej politickej strany alebo koalície. Ak sa tento scenár zopakuje pri viacerých kandidátoch viacerých politických subjektov, príp. nezávislých, poslanec je určený žrebovom (Zákon č. 180/2014 Z.z., 2020).

**Tabuľka 5:** Minimálny počet podpisov voličov podporujúcich nezávislého kandidáta na starostu/primátora alebo poslanca obecného/mestského zastupiteľstva

Počet obyvateľov obce	Počet potrebných podpisov voličov na listine
do 50	10
51 - 100	20
101 - 500	40
501 - 2000	100
2001 – 20 000	200
20 001 – 100 000	500
nad 100 000	1000

Zdroj: MV SR, 2020.

V prípade volebných systémov pozorujeme isté odlišnosti medzi zastupiteľstvami VÚC a komunálom. Kým pri VÚC sa uplatňuje kombinácia relatívneho väčšinového systému

v jednomandátových obvodoch a semiproporčného systému neobmedzeného hlasovania vo viacmandátových obvodoch, na úrovni obcí a miest ide o viacmandátové obvody so semiproporčným systémom neobmedzeného hlasovania. Jednomandátové obvody sa kreujú len pri mestách s mestskými časťami (Bratislava, Košice). V tomto obvode disponuje volič len jedným hlasom a víťazom sa stáva kandidát s najväčším počtom hlasov v jeho územnej pôsobnosti. Vo viacmandátových obvodoch má naopak volič toľko hlasov, koľko mandátov má byť v jeho územnej pôsobnosti pridelených. Obvody sú tvorené pomerne k počtu obyvateľov obce (Bardovič, 2018). Najvyšší predstavitelia obcí, miest a VÚC sú od roku 2017 volení totožným systémom (relatívnym väčšinovým). Víťazom sa teda stáva ten kandidát, ktorý získa najviac hlasov bez ohľadu na volebnú účasť. Do spomenutého roku sa predsedovia VÚC volili absolútnym väčšinovým systémom v dvoch kolách. V roku 2022 sa navyše oba druhy volieb (komunálne aj voľby do orgánov VÚC) budú konať naraz v jeden deň.

## REFERENDUM

Spolu s voľbami ide o ďalšiu formu priamej demokracie na Slovensku. Formálne a právne upravené v Ústave SR, konkrétne v V. hlave, časti Zákonodarná moc - druhý oddiel (po NR SR). Prislúchajúce články sú 93 - 100. Referendom sa musí (obligatórne) potvrdiť ústavný zákon o vstupe/vystúpení do štátneho zväzku, dobrým príkladom je vstup do EÚ. Referendum sa môže (fakultatívne) uskutočniť aj o iných dôležitých otázkach s výnimkou základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu. Hlasovať môže oprávnený volič s AVP a PVP v parlamentných voľbách, umožňuje sa tiež voľba poštou. Referendum vyhlasuje prezident. Petíciou s aspoň 350 000 podpismi (cca 8% voličov) sa môžu vo veci vyhlásenia referenda obrátiť na prezidenta aj samotní občania. Návrh na vyhlásenie referenda predkladá predseda NR SR prezidentovi do piatich dní od prijatia uznesenia v NR SR o jeho vyhlásení (poslanci ho schvaľujú len jednoduchou väčšinou). Z hľadiska štylistiky musí byť návrh predložený na rozhodnutie v referende formulovaný tak, aby naň bolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“ a jednotlivé otázky nesmú byť navzájom podmienené. Hlava štátu môže následne požiadať ÚS SR o rozhodnutie vo veci ústavnosti navrhovaného referenda. Zákon umožňuje realizovať referendum aj v deň parlamentných volieb, v prípade samostatného hlasovania ale nie menej ako 90 dní pred týmto dátumom. Pre jeho platnosť musí účasť dosiahnuť aspoň 50% + 1 hlas; za musí byť zároveň nadpolovičná väčšina účastníkov referenda (teda min. 25% + 1 hlas zo všetkých oprávnených voličov). Pozitívny výsledok referenda sa vyhlasuje v Zbierke zákonov. Konať v prijatej otázke možno nanovo až po troch rokoch od jej schválenia. V prípade referenda na miestnej a regionálnej úrovni rovnako existujú okolnosti, za ktorých sa môže (fakultatívne) a musí (obligatórne) uskutočniť, pričom kritériá platnosti a prijatia rozhodnutia sú rovnaké ako pri celoštátnom referende. Fakultatívne sa realizuje o akejkolvek dôležitej veci pre obec/VÚC, vyhlasuje ho zastupiteľstvo. Referendum sa musí uskutočniť ak:

- ide o zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce
- zmenu názvu obce

- odvolanie starostu z dôvodov daných zákonom (hrubé porušenie pracovných povinností, nefunkčnosť úradu po dobu minimálne 6 mesiacov, petícia 30% obyvateľov)
- o to požiadajú petícia skupiny obyvateľov v počte aspoň 30% (Zákon č. 180/2014 Z.z., 2020; Horváth, 2019).

## ZHRNUTIE

V demokratických štátoch patria voľby k legitímnym prvkom priamej participácie občanov na veciach verejných, pričom prostredníctvom nich môžu zachovať, príp. zmeniť rozloženie vládnych politických síl. V podmienkach SR máme oveľa kratšiu históriu slobodných volieb než v západnej Európe. Na druhej strane, za tento čas sa plne etablovali tak na úrovni celonárodnej, regionálnej i miestnej. Občania si volia svojich reprezentantov v zákonodarnom zbore, hlavu štátu, slovenských poslancov v EP, primátorov a starostov v obciach, kde žijú a taktiež regionálnych a miestnych zastupiteľov. O takmer akejkoľvek spoločenskej otázke môžu hlasovať v referende. Do roku 2014 existovali rôzne právne úpravy, ktoré kládli podmienky organizácie každého typu volieb i referenda samostatne. Dnes ich už máme zjednotené v zákone č. 180/2014 Z.z. spolu s nadväzujúcim zákonom č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Je nutné podotknúť, že aj tie boli v nedávnej minulosti podrobené určitým zmenám, ale nie v takom rozsahu, ako v spomenutom roku 2014. Okrem nich je v tomto smere zásadným dokumentom tiež Ústava SR, najmä II., IV. a V. hlava pojednávajúce o politických právach, územnej samospráve, resp. zákonodarnej moci v SR.

### Kontrolné otázky:

1. Aké vlastnosti majú slobodné a demokratické voľby?
2. Aké druhy volieb v SR poznáme?
3. Ktoré zákony upravujú voľby a volebnú kampaň v SR?
4. Aké konkrétne opatrenia priniesla reforma volebných zákonov v roku 2014?
5. Akými spôsobmi je možné obmedziť AVP a PVP v SR?
6. Na aké účely môže politický subjekt použiť finančné prostriedky počas volebnej kampane v SR?
7. Aké poznáme časové obmedzenia počas volebnej kampane v SR?
8. Ktoré volebné systémy sa uplatňujú pri jednotlivých druhoch volieb v SR?
9. Aké druhy referend v SR poznáme?
10. Vysvetlite, či a ako by ste zmenili volebný systém v jednotlivých druhoch volieb a referend v SR.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

BARDOVIČ, J. 2018. Voľby a volebné systémy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In: *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: IRIS, 2018, 264 s. ISBN 978-80-8200-031-6

- HORVÁTH, P. 2019. Formy volieb v podmienkach samospráv na Slovensku. In: *Právni rozpravy 2019: recenzovaný zborník príspevků z mezinárodní vědecké konference*. Hradec Králové: Magnanimitas, 2019, s. 334 – 341. ISBN 978-80-87952-28-3
- KANCELÁRIA EP NA SLOVENSKU, 2019. *Volby do Európskeho parlamentu*. [online]. [cit. 15/9/2020]. Dostupné na internete: <[https://www.europarl.europa.eu/slovakia/sk/informacie\\_o\\_eu/ep\\_volby\\_2019.html](https://www.europarl.europa.eu/slovakia/sk/informacie_o_eu/ep_volby_2019.html)>
- MESEŽNIKOV, G. – KUNDER, P. – PILÁT, J. 2016. *Transparentnosť financovania volebnej kampane v komunálnych voľbách v SR: právna úprava a prax. Analýza a odporúčania*. Bratislava: IVO, 2016, 55 s. 978-80-89345-57-1
- MIHÁLIK, J. 2017. *Kapitoly z porovnávej politológie*. Trnava: UCM, 2007, 78 s. ISBN 978-80-8105-872-1.
- MINISTERSTVO VNÚTRA SR, 2020. *Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán*. [online]. [cit. 9/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?statnakomisnia>>
- OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. 2015. *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, 270 s. ISBN 978-80-8152-345-8
- OTAJOVIČOVÁ, S. 2019. *Novela zákona chystá zmeny vo financovaní politických kampaní. Čo by to znamenalo pre strany?* [online]. [cit. 15/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.startitup.sk/novela-zakona-chysta-zmeny-vo-financovanii-politickych-kampani-co-by-to-znamenalo-pre-strany/>>
- ŘÍCHOVÁ, B. 2002. *Úvod do súčasnej politologie*. Praha: Portál, 2002, 208 s. ISBN 80-7178-628-4.
- SPÁČ, P. 2010. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, 278 s. ISBN 978-80-7325-238-0.
- TASR, 2019. *Čaputová má výhrady, koalíčnú novelu o kampani však podpísala*. [online]. [cit. 9/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://domov.sme.sk/c/22164808/prezidentka-podpisala-novelu-o-volebnej-kampani.html>>
- TASR, 2019. *Súd rozhodol. Za volebný incident v Medzanoch odsúdil poslanca na rok väzenia s podmienkou*. [online]. [cit. 9/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://hnonline.sk/prezidentske-volby-2019/clanky/1908861-sud-rozhodol-za-volebny-incident-v-medzanoch-odsudil-poslanca-na-rok-vazenia-s-podmienkou>>
- ÚSTAVA SR, 2020. [online]. [cit. 9/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460#hlava2>>.
- ZÁKON Č. 180/2014 Z.Z., 2020. [online]. [cit. 10/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180>>
- ZÁKON Č. 181/2014 Z.Z., 2020. [online]. [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-181>>

## ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU

- DOMIN, M. 2017. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 412 s. ISBN 978-80-8168-634-4
- DOMIN, M. 2018. *Zákon o podmienkach výkonu volebného práva – komentár*. Bratislava:

- Wolters Kluwer, 2018, 684 s. ISBN 978-80-8168-770-9
- CABADA, L.- ŽENÍŠEK, M. 2003. *Smíšené volební systémy*. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003, 156 s. ISBN 80-86473-44-9
- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. 2011. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, 296 s. ISBN 978-80-8747-423-5
- CHYTÍLEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUK, D. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6
- ANTOŠ, M. – WINTR, J. 2010. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, 224 s. ISBN 978-80-8721-262-2
- KREJČÍ, O. 2006. *Nová kniha o volbách*. Praha: Victoria Publishing, a. s., 2006, 481 s. ISBN 80-86946-01-0
- LEBEDA, T. 2009. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2009, 162 s. ISBN 978-80-2461-523-3
- MLEJNEK, J. a kol. 2010. *Smíšené volební systémy a většintvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010, 190 s. ISBN 978-80-246-1782-4
- ŠEDO, J. 2008. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008, 419 s. ISBN 80-73251-37-6
- DANČIŠIN, V. 2005. *O nedokonalosti volebních procedúr*. Prešov: Reproma, 2005, 191 s. ISBN 978-80-967-1708-8
- Volebné zákony*

# MODELY VEREJNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ SLOVENSKA V ROKOCH 1918 – 1938

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.

## Abstrakt:

Učebný text je primárne určený pre študentov prvého ročníka študijných programov Verejná správa a Európske štúdiá. Zameriava sa na významnú etapu vývoja verejnej správy spojenú s obdobím medzivojnovnej ČSR, v rámci ktorého bol na území Slovenska prvýkrát aplikovaný demokratický systém riadenia štátu. V závislosti od toho sa vytvorili špecifické modely správy na regionálnej a miestnej úrovni so zakomponovaním samosprávnych princípov. Zároveň však boli poznačené problematickými prvkami, ktoré sú v príspevku zhodnotené.

**Kľúčové slová:** správne modely, demokratický systém, samospráva, župy, krajiny

Vznik ČSR v roku 1918 môžeme objektívne považovať za jednu z najvýznamnejších udalostí v histórii českého a slovenského národa. Primárne toto konštatovanie opierame o skutočnosť, že prvýkrát sa na našom území aplikoval systém vládnutia založený na demokratických princípoch zakotvený v ústave. Zavedenie funkčných správnych modelov bol však zdĺhavý proces, ktorý bol ovplyvnený širšou škálou politických a spoločenských aspektov. V tomto kontexte tak samotné oficiálne vyhlásenie ČSR 28. októbra v Prahe, resp. 30. októbra v rámci Martinskej deklarácie chápeme len ako predpoklad pre aplikáciu nových modelov. V nadväznosti na tieto akty bolo potrebné zabezpečiť udržanie právneho a správneho systému, aby nenastal rozvrat štátu hneď v jeho začiatkoch. Rozhodujúcu právomoc pre uskutočňovanie legislatívnych zmien pripadol **Národnému výboru**, ktorý ako ústredný orgán predstavoval najvyššiu zákonodarnú a výkonnú inštanciu. Hneď v prvých hodinách svojho pôsobenia bol schválený tzv. „**recepčný zákon**“, ktorý upravoval základné princípy pôsobenia orgánov verejnej správy a právneho systému. Vo svojej podstate preberal dovtedajšie zákony a nariadenia funkčne v Rakúsku-Uhorsku, čo znamenalo zachovanie všetkých štátnych, samosprávnych a obecných úradov, ktoré sa museli hierarchicky podriadiť ústrednej moci nového štátu (Zákon č. 11/1918 Zb. zákonov a nariadení). Základný problém spočíval v štruktúre jednotlivých správnych systémov, ktoré sa od seba odlišovali. Historicky to vyplývalo z charakteru monarchie, ktorá vykazovala od roku 1867 takmer samostatný vývoj dvoch jej častí formálne spojených do jedného štátneho útvaru. V praxi sa to premietlo do aplikovania odlišných modelov aj v rámci ČSR. Zatiaľ čo české krajiny dovtedy patrili do rakúskej časti monarchie, Slovensko bolo naopak súčasťou Uhorska (Schelle, 2016). V novom štáte sa tak vytvoril právny a správny **dualizmus** deformujúci jednotu politického útvaru.

Ďalším úskalím v prvej fáze budovania správneho systému na území Slovenska bola snaha predstaviteľov rodiaceho sa maďarského štátu o opätovné pripojenie stratených území.



Budapeštianska vláda bola ochotná uznať len samostatný český štát, pričom odmietala právo Slovákov na sebaurčenie. Z rozhodnutia Maďarskej národnej rady ako najvyššieho ústredného orgánu Maďarskej republiky začali vo viacerých obciach na Slovensku vznikať miestne národné rady, ktoré mali predstavovať nižšiu správnu jednotku podriadenú maďarskej ústrednej moci. Odpoveďou Slovenskej národnej rady ako najvyššieho politického orgánu zastupujúceho Slovákov bolo vytváranie vlastných národných rád, ktoré mali byť prepojené s ústredným orgánom a organizovať vznik slovenských národných gárd zabezpečujúcich poriadok. Komplexne mali vznikať na všetkých úrovniach štátnej správy, vrátane žúp, čo malo zabezpečiť prebranie správy na úrovni regiónov. Tento proces však prebiehal v porovnaní s českými krajinami len veľmi pomaly, pretože Slováci v dôsledku tvrdej maďarizácie v predchádzajúcom období mali len minimálnu možnosť zastávať politické funkcie. Nedostatok skúseností s organizovaním takejto činnosti sa premietol v strate takmer celého východného Slovenska, ktoré bolo na konci roku 1918 ovládané promaďarskými silami. Vyplývalo to aj z pretrvania pôvodných orgánov štátnej správy, ktoré sa odmietli podriaďovať orgánom ČSR. Cieľom celého snaženia bolo ovládnuť čo najväčších území patriacich do pôvodného Uhorska pred začatím mierovej medzinárodnej konferencie, ktorá mala určiť definitívnu podobu hraníc. V prípade slovenskej otázky sa spoliehali na ich nejasné vymedzenie, pričom predpokladali, že rozhodujúcim prvkom bude status quo v dobe jednaní (Šutajová, 2015).

Zložitú situáciu sa snažila riešiť aj pražská vláda, ktorá potrebovala pre zabezpečenie životaschopnosti štátneho mechanizmu rozšíriť svoj vplyv na Slovensko. V rámci Národného výboru došlo k zriadeniu slovenského odboru vykonávajúceho riadené organizovanie miestnych jednotiek na Slovensku so základným cieľom udržania poriadku. Do čela tejto politickej jednotky sa postavil Vavro Šrobár, ktorý sa zasadzoval za rozšírenie právomocí z hľadiska efektívneho napĺňania cieľov. Už 4. novembra 1918 bol pražským centrom zriadený mocenský vrcholný orgán Slovákov nazývaný „Skalická vláda“, ktorá napriek zdanlivo širokým kompetenciám podliehala centrálnemu rozhodovaniu. Navyše sa dostalo do kompetenčného sporu so Slovenskou národnou radou, čo sa podpísalo pod jej krátkodobé trvanie. Prvotné snahy o fungujúci politický orgán zabezpečujúci spravovanie určitého územia štátu sa nakoniec premietli do vytvorenia špecifického **Ministerstva s plnou mocou pre správu Slovenska**, ktoré sa zaradilo k ministerstvám vlády ČSR (Letz, 2010). Na rozdiel od ostatných však nebola jeho pôsobnosť obmedzená rezortne, ale teritoriálne. Pozostávalo zo 14 referentov, ktoré v prvej fáze vývoja substituovali centrálnu vládu. Rozhodovalo prostredníctvom prijatých nariadení, ktoré mali na území Slovenska silu právnej normy (Zákon č. 64/1918 Zb. z. a n.).

Kompetenčne silné postavenie tohto úradu sa prejavovalo aj vo vzťahu k regionálnej správe s právomocou vytvárať jej funkčný a organizačný rámec. Základným cieľom bolo zachovanie **župného modelu** existujúceho ešte počas Uhorska, ktorý mal kvalitatívne odrážať nové podmienky vznikajúceho štátu. V prvej fáze však išlo predovšetkým o stabilizovanie moci v rámci územných celkov, čo sa odzrkadlilo aj v obsahu vládneho nariadenia z 5. marca 1919 upravujúceho právomoci jednotlivých zložiek regionálnej správy. Podľa neho mal pri výbere županov rozhodujúcu moc minister pre správu Slovenska a rovnako mu bol aj zodpovedný za svoju činnosť (Šuchová, 2011). Celkové postavenie **župana** však bolo

v porovnaní s predchádzajúcim obdobím výrazne posilnené, keďže predstavoval jeden z kľúčových orgánov v procese transformácie verejnej správy s cieľom uchopenia moci štátom od najmenších územných zložiek. Z nariadenia vyplývalo, že župan je povinný rozpustiť stoličné výbory a nahradiť ich administratívnymi komisiami pozostávajúcimi z 25 členov, z ktorých mal dve tretiny vybrať spomedzi občanov. Jeho silné postavenie bolo umocnené v nadriadenosti voči existujúcim orgánom obecnej a mestskej správy, v ktorých mal za úlohu nahradiť dovtedajšie zastupiteľské orgány a magistráty novými obecnými a mestskými výbormi prislúchajúcimi do hierarchie moci novovytvoreného štátu (Schelle, 2016). V prípade odoprenia tohto sľubu zo strany úradníkov mal právo odvolať ich z funkcie a nahradiť ich lojálnymi predstaviteľmi. Týmto spôsobom sa malo zabezpečiť preberanie moci v jednotlivých správnych jednotkách a negovanie maďarského vplyvu. Na základe zmieny skutočností nemôžeme ešte v tejto fáze vývoja hovoriť o uplatňovaní určitých princípov samosprávneho modelu v rámci regionálnych jednotiek, pretože primárnou úlohou bolo zabezpečenie funkčnosti správneho modelu aj prostredníctvom autonómneho rozhodovania vedúceho predstaviteľa žúp.

Z hľadiska členenia regionálnych celkov na území Slovenska sa takmer kompletne nadväzovalo na model župného usporiadania Uhorska. Pri vsadení nových hraníc ČSR do tohto pôvodného celku pripadalo na územie Slovenska dvanásť kompletných žúp aj s ich centrami, pričom Hontská, Komárňanská, Novohradská a Zemplínska župa mu prináležali z rozhodujúcej časti. Naopak územné zostatky žúp s centrami na území Maďarska boli pričlenené k vybraným celkom. Komárňanská župa bola rozšírená o malé časti Rábskej a Ostrihomskej župy a Zemplínska župa o časť Užskej. Územie Slovenska sa tak delilo na 16 žúp: Bratislavská, Nitrianska, Komárňanská, Tekovská, Trenčianska, Hontianska, Zvolenská, Turčianska, Liptovská, Oravská, Novohradská, Gemersko-malohontská, Spišská, Šarišská, Abovsko-turnianska a Zemplínska (Volko, Kiš, 2007).

**Obrázok 1:** Župné a okresné členenie Slovenska v prechodnej fáze v rokoch 1918 – 1922



Zdroj: (Gurňák, 2014)

Predstavitelia Ministerstva pre správu Slovenska na čele s Vavrom Šrobárom sa snažili čo najrýchlejšie uviesť prebudovaný župný model do života, preto už koncom roku 1918 boli vymenovaní prví slovenskí župani. Plnohodnotný výkon ich funkcie bol však v praxi sťažený, pretože často nemali kontrolu nad celým spravovaním územím, keďže narážali na správne štruktúry pod maďarským vplyvom (Schelle, 2012). Fungovanie správneho systému tak bolo podmienené úspešným obsadením Slovenska vojskom ČSR, ktoré bolo skompletizované až v priebehu roka 1919. Problematickými sa javili najmä oblasti stredného a východného Slovenska obsadené na začiatku júna 1919 maďarským vojskom, na ktorých vznikla tzv. **Slovenská republika rád** postavená na ruskom vzore socialistického zriadenia (Schelle, 2016).

Všeobecnú moc v nej prebrali revolučné výkonné výbory zriaďované hierarchicky od centra až po najmenšie správne jednotky v obciach. Prostredníctvom nich sa presadzovala politika znárodňovania a vyvlastňovania statkárov aplikovaná v Rusku od nástupu komunistických síl do čela krajiny v roku 1917. Existencia tohto štátneho útvaru však bola podmienená záštitou maďarského vojska, ktoré muselo rozhodnutím dohodových mocností akceptujúcich ČSR opustiť toto územie. Definitívny zánik Slovenskej republiky rád sa datuje len tri týždne po jej ustanovení 7. júla 1919, kedy boli územia obsadené československou armádou a riadne začlenené do nového štátu. Z hľadiska verejnej správy táto krátka dejinná epocha predstavovala prvý pokus o realizáciu socialistických prvkov v tomto priestore a neskôr na ňu za veľkej časti nadviazal vývoj po komunistickom prevrate v roku 1948 (Zemko, Bystrický, 2004).

Po obsadení Slovenska štátnymi silovými zložkami bola dočasne zavedená vojenská diktatúra, ktorá mala viesť k úplnej konsolidácii pomerov. V tomto období tak regionálna správa nemohla plnohodnotne vykonávať svoje funkcie, pričom silové zložky sa priamo podieľali na fungovaní systému. Pretrvávajúce ohrozenie hraníc ČSR, ktoré ovplyvňovalo správny systém, sa skončilo až zásahom dohodových mocností prostredníctvom Trianonskej zmluvy prijatej v roku 1920, ktorá pevne stanovovala južnú hranicu ČSR s Maďarskom a vyriešila tak problematiku celistvosti územia (Ferenčuhová, Zemko, 2012).

## **MODIFIKOVANÝ ŽUPNÝ MODEL**

Základným predpokladom ustálenia politických pomerov a formovania celkovej štruktúry verejnej správy vrátane jej regionálnej zložky bolo vytvorenie komplexného právneho rámca definujúceho jednotlivé oblasti života spoločnosti. Za výrazný medzník v tomto smere môžeme považovať dátum 29.2.1920 a prijatia zákona 121/1920 Zz., ktorý predstavoval prvú riadnu Ústavu ČSR. Vo všeobecnom ponímaní bola postavená na prvkoch západných demokratických krajín, ako USA, Francúzska, či susedného Rakúska, čo sa odzrkadlilo v celkovom charaktere a nastavení zákonov. Rovnako brala do úvahy aj špecifiká rakúsko-uhorských ústavných zvyklostí, ktoré platili na území štátu v predchádzajúcom období. Z pohľadu verejnej správy a jej zložiek vytvárala základný predpoklad pre kreovanie organizačných a štrukturálnych modelov prostredníctvom nadväzujúcich zákonov a právnych predpisov. Aplikáciou demokratických princípov z hľadiska rozdelenia moci a všeobecného rozšírenia volebného práva sa vytvoril základ pre kreovanie určitého stupňa samosprávneho

riadenia aj na regionálnej úrovni. Pri prechádzaní samotnej Ústavy nájdeme odkazy k tejto problematike len vo všeobecnejšom zmysle. Preambula definuje štátny útvar ako republiku, ktorá je tvorená jedným „československým národom“ zloženým z dvoch kmeňov. Explicitne sa jednalo o unitárny celok, pričom o postavení Slovenska ako samostatného autonómneho útvaru sa vôbec neuvažovalo. Stal sa len jednou z požiadaviek vybraných slovenských politických strán v nadchádzajúcom období (Ústavná listina Československej republiky 121/1920 Zb.).

Čo je naopak potrebné podotknúť, je proklamovanie autonómneho postavenia **Podkarpatskej Rusi** v prvej hlave ústavy. Územie predstavovalo jednu z viacerých správnych jednotiek bývalého Uhorska prevažne obývané Rusínmi. Po prvej svetovej vojne v decembri 1918 rozhodli rusínsky krajanovia v USA o túžbe pripojiť sa k ČSR, čo bolo spečatené 8. mája 1919 spoločným hlasovaním miestnych národných rád v Užhorode za podmienky deklarovanej autonómie zo strany predstaviteľov ČSR. Naplnenie požiadavky zahŕňala Ústava v prvej hlave konštituovaním podkarpatského snemu a zriadením funkciou guvernéra, ktorý mal stáť v jeho čele. V praxi však nikdy neprišlo k naplneniu autonómnych princípov a aj v tomto bode sa zachovala štruktúra unitárneho štátu (Ústavná listina Československej republiky 121/1920 Zb.).

V nadväznosti na prijatie Ústavy sa začalo s prípravou rozsiahlej **správnej reformy**, ktorá mala vytvoriť jednotný systém verejnej správy na regionálnej úrovni. Potrebu zmien zvyrazňovala rôznorodosť aplikovaných modelov v jednotlivých častiach štátu zavedených recepčným zákonom z roku 1918 vychádzajúc z pôvodnej predvojnovkej štruktúry. Zatiaľ čo na území Slovenska ako súčasť Uhorska sa využíval tzv. župný systém, v českých krajinách pod nadvládou rakúskej časti monarchie sa aplikoval len systém s najvyššou jednotkou okresu (Schelle, 2016). Ďalší problém správneho charakteru sa vynáral v súvislosti s Podkarpatskou Rusou, keďže ústava garantovala autonómiu pre dané územie. Výsledkom rozsiahlych diskusií bolo prijatie „**župného zákona**“, ktorý stanovil dané územné jednotky ako základ správnej organizácie celej krajiny. Prijatý model rozdeľoval ČSR na 21 žúp, pričom šesť z nich malo byť zriadených na Slovensku. Ich koncipovanie a organizačná zložka sa však výrazne odlišovalo od charakteru uhorského modelu. V rámci štruktúry moci mali byť župy podriadené vláde, resp. ministerstvu vnútra. V jednotlivých župných centrách mali byť zriadené župné úrady, v rámci ktorých by pôsobili župné orgány. Občania získali **právo priamej voľby** členov zastupiteľstva na obdobie šiestich rokov, čím sa podporil samosprávny prvok. V prípade Slovenska sa počítalo s výnimkou spočívajúcou v menovaní jednej tretiny členov vládou v zmysle zabezpečenia vyššej odbornosti. Kompetenčne malo župné zastupiteľstvo zasahovať do normotvornej, hospodárskej a finančnej oblasti. Každý z nich mala prislúchať finančná komisia s kontrolnými právomocami, ktorých členovia boli menovaní ministrom vnútra (Zákon č.126/1920 Zb. o župných a okresných úradoch).

S ohľadom na špecifiká českých krajín mal vzniknúť ďalší orgán tzv. župný výbor vedený županom. Podľa zákona bol kreovaný zo stredu zastupiteľstva, pričom by charakterom nadväzoval na krajinské výbory z obdobia monarchie. Kompetenčne zastával dôležitú úlohu z hľadiska prípravy každoročného rozpočtu, podkladov pre rokovania a zároveň predstavoval kontrolný orgán smerom ku komisiám a nižším samosprávnym jednotkám. Počet členov v jednotlivých zastupiteľstvách mal zodpovedať počtu obyvateľov.

Minimálny počet členov bol stanovený na 35 v prípade žúp s menším počtom obyvateľov ako 700 000, pričom pri každom navýšení o 20 000 mal byť pridelený jeden poslanec. Principiálnym rozdielom oproti predchádzajúcemu obdobiu uhorskej nadvlády bola možnosť občanov participovať na celom procese prostredníctvom využitia aktívneho, respektíve pasívneho volebného práva. Primárnou bariérou vyjadrovania sa občanov k verejným záležitostiam v rámci správneho celku v predchádzajúcom období bolo aplikovanie majetkového cenzu, čo vylučovalo väčšinové obyvateľstvo z volebného procesu (Zákon č. 126/1920 Zb. o župných a okresných úradoch).

Zákon sa rovnako dotýkal okresnej úrovne ako nižšieho správneho stupňa. Na čele každého okresného úradu mal stáť okresný náčelník, ktorý bol podobne ako župan štátnym úradníkom. Občania mali právo priamym spôsobom voliť zástupcov do okresného výboru, pričom jediným rozdielom so župami bolo kratšie volebné obdobie stanovené na štyri roky. Štruktúra úradu do veľkej miery kopírovala župu, rozdiel spočíval predovšetkým v kompetenčnom rámci (Olivová, 2000). Generálne mali okresné úrady zaisťovať všetky hospodárske aktivity, ktoré presahovali možnosti jednotlivých obcí. Pri dosahovaní konkrétnych cieľov a realizácií uznesení župného výboru mohlo dôjsť k spojeniu viacerých okresných výborov. Zákon pripúšťal aj vytvorenie tzv. fakultatívnych okresných zväzov vytvorených spoločným postupom okresov, pričom v prípade prevádzkovania podniku na výrobu a rozvoz elektrickej energie sa mohli spájať aj okresy z rozličných žúp. V ostatných prípadoch museli byť hranice regionálnych celkov dodržané (Zákon č. 126/1920 Zb. o župných a okresných úradoch).

Z hľadiska jeho schválenej podoby sa vyžadovalo prijatie nadväzujúceho nariadenia vlády ČSR, ktorá mala právomoc uviesť reformu do praxe. Kritici zákona predovšetkým z českých krajín poukazovali na potrebu prijatia ďalšej série zákonov vytvárajúcich priestor na celoplošnú aplikáciu reformy z dôvodu cudzieho elementu župy ako regionálnej správnej jednotky v tejto časti ČSR. Podľa navrhovanej schémy by v dvoch zo 16 žúp na území českých krajín prevládalo nemecké obyvateľstvo, čo sa stretlo u predstaviteľov niektorých českých politických strán s odmietavým stanoviskom (Vojáček, Schelle, 2007).

Problematika reformy sa stala príčinou rozsiahlych politických sporov, čím sa neustále posúvalo nadobudnutie zákonnej účinnosti. Polemika politických predstaviteľov ČSR vyvrcholila 26. októbra 1922 nariadením vlády č. 310, ktorý hovoril o „**zavedení župného zriadenia v niektorých častiach republiky**“ (Nariadenie vlády č. 310.). Konkrétne sa to týkalo výhradne územia Slovenska, na ktorom od 1.1.1923 začal platiť pôvodný župný zákon aj to s určitými obmenami. Reformné úsilie tak nedokázalo naplniť primárny cieľ zaviesť jednotný model územnej správy v rámci celého ČSR, ktorý by prekonal dovtedajšie dedičstvo jednotlivých častí československého štátu. Výsledok bol v praxi skôr opačný, pretože sa ešte viac prehĺbila diferenciácia regionálnej správy (Mikuš, 2018).

Nový župný model rozdeľoval Slovensko do šiestich žúp, čím sa výrazne redukoval ich počet v porovnaní s predchádzajúcim obdobím uhorského štátu. Väčšie správne celky na regionálnej úrovni mali vytvoriť možnosti pre lepší výkon správnych a samosprávnych činností. Aplikáciou župného modelu boli vytvorené územné celky, ktoré sa na základe veľkostného územného aspektu nazývali „veľžupy“.

**Obrázok 2:** Župný model Slovenska v rokoch 1923 - 1927



Zdroj: (Gurňák, 2014)

Okrem kvantitatívnych zmien znamenalo nové usporiadanie aj zánik pôvodných orgánov, správnych výborov a slúžnovských úradov. Vládnym nariadením č. 378/1922 Zb. sa administratívne územie Slovenska delilo na 79 okresov spolu s mestami Bratislava a Košice, ktoré získali špecifické postavenie s právomoci na úrovni okresu (Volko, Kiš, 2007).

Pre reálny výkon župného systému bolo ešte potrebné personálne obsadiť jednotlivé orgány. Občania v slobodných voľbách mali oprávnenie priamo rozhodovať o svojich zástupcoch. Treba však konštatovať, že aj v tomto prípade zohral politický aspekt významnú úlohu z hľadiska realizácie samotného volebného aktu. Zástupcovia politických strán sa nevedeli dohodnúť na jednotnom termíne volieb, pričom sociálni demokrati dokonca cieľavedome rozhodnutie odsúvali (Vojáček, Schelle, 2007). Slovenskej ľudovej strane sa nepozdávala stanovená výnimka zo zákona pre župy na Slovensku, na základe ktorého mala centrálna pražská vláda možnosť menovať jednu tretinu členov župných zastupiteľstiev, v prípade „zvláštnych pomerov“. Ľudovci to považovali za snahu zabezpečiť si bezprostredný vplyv na fungovanie orgánov správy, čím spochybnili celý župný model. Ministerstvo vnútra nakoniec vyhlásilo voľby až na 30. septembra 1923, čo znamenalo takmer deväť mesiacov od účinnosti župného zákona a troch rokov od jeho prijatia (Ferenčuhová, Zemko, 2012).

Postavenie žúp bolo veľmi problematické, kritici žiadali ich ďalšie reformovanie, pričom sa čoraz viac ozývala **myšlienka slovenskej autonómie**. Odstredivé tendencie vyvolávali aj zásahy centrálnej vlády do kreovania zastupiteľstiev, ktorá z menovania členov z dôvodu „zvláštnych pomerov“ urobila pravidlo vo všetkých šiestich „veľžupách“ (Schelle, 2016). Ohradzovala sa pritom tvrdením, že takéto konanie vychádza zo zabezpečenia väčšej odbornosti a paralyzovaní väčšinového postavenia maďarských zástupiteľov. Formálne menovanie vychádzalo z iniciatívy župana, ktorý posúval svoje návrhy na schválenie ministrom vnútra. Od roku 1926 bol proces rozšírený o súhlas ministra s plnou mocou pre správu Slovenska. Predstavitelia Slovenskej ľudovej strany v plnosti odmietali zásahy do správneho systému zo strany pražskej vlády a považovali ich za prvok centralizácie. Rovnaký postoj zdieľala aj Slovenská národná strana, čím sa deštruktívna činnosť v orgánoch žúp ešte viac prehĺbila (Olivová, 2000).

V takýchto podmienkach funkčnosť správneho systému na regionálnej úrovni nemohla byť v plnej miere naplnená. Opozičné strany spôsobovali svojím obštrukčným konaním ťažkosti, ktoré bolo zložité prekonať. Župani sa tak často obracali priamo na ministra vnútra, ktorý ale nemal právomoci k riešeniu konania priamo zvolených poslancov v zastupiteľstvách. Aktivizácia župnej správy tak prebiehala len veľmi pomaly. Občania síce boli oboznámení s prácou žúp prostredníctvom pravidelne vydávaných Úradných novín, ale v praxi nedokázali prijímať rozhodnutia. V Nitrianskej župe dokonca prišlo k spochybneniu celých volieb, pričom zastupiteľstvo tu začalo riadne fungovať až v novembri 1926, čo znamená s niekoľkoročným odstupom od volieb (Šuchová, 2011).

## KRAJINSKÝ MODEL REGIONÁLNEJ SPRÁVY

Rozdrobenie štátu a zablokovanie činnosti žúp na Slovensku ľudovcami a národníkmi prostredníctvom ich členov v zastupiteľstvách prinútili centrálné orgány urýchlene rokovať o novom univerzálnom modeli, ktorý by unifikoval jednotlivé správne štruktúry a vytvoril jednotný systém zodpovedajúci modernému demokratickému štátu. Proces vyvrcholil 14. júla 1927 na pôde Poslaneckej snemovne prijatím zákona č. 125/1927 Zz. o organizácii verejnej správy, ktorý naplňal vyššie spomenuté predpoklady. Formálne sa jednalo o novelu župného zákona, no v praxi bol vytvorený úplne odlišný model regionálnej správy. Základnou administratívnou a samosprávnou jednotkou sa stal územný celok označený ako **krajina**, čo odpovedalo českým historickým tradíciám. Územie štátu sa tak rozdelilo na nasledujúce štyri správne celky (Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy):

- Česká krajina – so sídlom v Prahe
- Moravsko-sliezská krajina – so sídlom v Brne
- Slovenská krajina – so sídlom v Bratislave
- Podkarpatská Rus – so sídlom v Užhorode

V prípade Slovenska tak prišlo k vytvoreniu úplne novej územnej jednotky, ktorá nemala historické opodstatnenie. Veľmi dôležité je podotknúť skutočnosť, že krajinské zriadenie bolo prvým územným členením platným pre celé územie štátu. Česká krajina sa zhodovala s predchádzajúcim územím Čiech a Moravsko-sliezská krajina vznikla spojením dvoch samostatných jednotiek Moravy a Sliezska. Výrazná zmena nenastala ani v správe Podkarpatskej Rusi, ktorá bola dovtedy rovnako spravovaná v rámci jedného správneho útvaru, pričom zmena nastala len v sídle zamenením Užhorodu za Mukačevo (Schelle, 2016).

**Obrázok 3:** Krajinský model ČSR



Zdroj: (Csachová, 2010)

Zákonom bola rovnako vytvorená aj organizačná štruktúra krajiny ako správneho celku. Celková agenda správy spadala pod krajinské úrady, ktoré sídlili v Prahe, Brne, Bratislave a Užhorode. V systéme politickej moci v štáte vystupovali ako orgány druhej inštancie v zmysle spojovacieho článku medzi ministerstvami a nižšími správnymi orgánmi v podobe okresných úradov. Ústredné orgány štátnej správy sa tak prostredníctvom ministerstiev mohli na nich obracať ohľadom určitých záležitostí. Naopak smerom k okresným úradom vykonávali kontrolnú činnosť, čo sa dotýkalo aj štátnych policajných úradov. Krajinské úrady z hľadiska organizačnej výstavby tvorila sieť orgánov, ktoré vykonávali správnu a samosprávnú činnosť (Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy).

Hierarchicky na najvyššom mieste sa nachádzal **krajinský prezident**. Okrem toho, že stál na čele krajinského úradu, zastával aj funkciu predsedu krajinského zastupiteľstva, čím mohol do značnej miery ovplyvňovať ich činnosť. Pri jeho výbere nebol použitý prvok priamej demokracie, ale spočíval vo vymenovaní prezidentom ČSR na návrh ministerstva vnútra. Zvolený postup bol kritizovaný predovšetkým zo strany slovenských ľudovcov a národnárov, ktorí chápali procedúru ako zásah centrálnej vlády do samosprávneho riadenia slovenskej krajiny (Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy).

Princíp priamej voľby bol v rozhodujúcej miere aplikovaný pri kreovaní krajinských zastupiteľstiev, ktoré mali rozličný počet členov podľa počtu obyvateľov. V rámci slovenskej krajiny sa skladal z 54 poslancov, pričom o dvoch tretinách z nich rozhodovali občania vo volebnom akte. Zostávajúcich 18 poslancov bolo menovaných pražskou vládou na základe odbornosti. Už pri župnom zákone sa takýto systém stretol s odporom niektorých slovenských strán, napriek tomu sa pokračovalo v jeho aplikovaní aj v rámci krajinského modelu. Zásahy vlády do zloženia slovenského zastupiteľstva zostali po celé obdobie trvania modelu spornou otázkou a príčinou sporov. Pri oboch typoch poslancov platilo 6 ročné volebné obdobie. Právo voliť sa posunulo oproti parlamentným voľbám na 24 rokov s podmienkou ročného pobytu v správnej jednotke, pričom pasívne právo až na hranicu 30 rokov a dvojročným pobytom.



Krajinskému zhromaždeniu predsedal krajinský prezident, ktorý mal právomoc zveriť svoje kompetencie viceprezidentovi alebo vybranému poslancovi. Krajinské zastupiteľstvo malo zo zákona pomerne širokú pôsobnosť (Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy):

- **hospodárska činnosť** – v prípade, že úlohy presiahli svojím významom rámec obcí a okresov, pričom nemali celoštátny charakter. Starali sa tak o hospodárske, sociálne, zdravotné, dopravné a dobročinné záležitosti. Zákon však jednoznačne vyvracal možnosť rozhodovať o politických otázkach.
- **správna činnosť** – v rámci nej sa zastupiteľstvo staralo o majetok patriacim krajinám a krajinským zamestnancom. Náklady na pôsobnosť tejto činnosti boli financované predovšetkým zo štátnych príspevkov, ale aj z prirážok k priamym, či spotrebným daniam.
- **normotvorná činnosť** – zastupiteľstvo mohlo dopĺňať rôzne predpisy k zákonom v prípade splnomocnenia vlády. Okrem toho mohlo v medziach zákona stanovovať podrobnejšie predpisy o správe obcí, okresov a krajín a ich podnikov.
- **pôsobnosť v správnom súdnictve** – v rámci jej realizácie bolo potrebné prijať doplňujúci zákon, ktorý však nikdy nebol prijatý.
- **poradná pôsobnosť** – zastupiteľstvo vykonávalo poradnú funkciu smerom k ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy. Zároveň mohli podávať na ich požiadanie posudky a návrhy.

Z hľadiska optimálnej činnosti práce administratívnych celkov a napĺňania jednotlivých vytýčených oblastí vytváralo zastupiteľstvo zo svojho stredu krajinský výbor, ktorý sa na Slovensku skladal z dvanástich členov. Muselo však dôjsť k dodržaniu podmienky výberu iba zo zvolených poslancov. Samotné obsadenie výboru zohľadňoval zisk politických strán v regionálnych voľbách. Kompetenčne mal na starosti prípravu návrhov na jednanie zastupiteľstva a zriaďovanie komisií, ktoré spravovali jednotlivé podniky. Pri porovnaní so zastupiteľstvom bola odlišnosť povahou zasadaní, ktoré boli v tom prípade neverejné (Olivová, 2000).

Na činnosť krajinského úradu a jeho jednotlivých orgánov nadväzovali okresné úrady, ktoré prináležali okresom ako nižším správnym jednotkám. Na ich čele stáli okresní prednostovia menovaní ministrom vnútra na návrh krajinského prezidenta. Ich pôsobnosť vychádzala z krajinského modelu, pričom rozdielom bola len nižšia úroveň spravovania záležitostí. Vo vzťahu ku krajinským orgánom musel prednosta pravidelne predkladať správy o situácii v okresoch (Schelle, 2016).

Hoci už 1. júla 1928 vstúpil organizačný zákon do platnosti, na definitívne uvedenie krajinského modelu do života sa vyžadovalo splnenie poslednej požiadavky - uskutočnenie regionálnych volieb. Prebehli až 2. decembra, čo znamená že reálny výkon krajinského zriadenia môžeme datovať až na prelom rokov 1928 až 1929 (Olivová, 2000). V rámci slovenskej krajiny dominovala HSLS so ziskom 24,46 % hlasov, ktorá predstihla agrárikov o takmer 4 % a získala aj post prezidenta v osobe Jána Drobného. Ústredná centralistická vláda pristúpila k tomuto kroku, keďže ľudovci boli prvýkrát zastúpení v pražskej vláde (Letz, 2010).

Na jednej strane krajinský model znamenal prekonanie dualizmu správneho systému a aplikáciu jedného modelu pre všetky časti ČSR, na strane druhej nepriniesol pre Slovensko

väčšiu mieru samosprávneho rozhodovania. V konečnom dôsledku systém zapadal do konceptu centralizmu. V podstate tak dochádzalo do veľkej miery k negovaniu vôle občanov na regionálnej úrovni a ku korigovaniu uskutočňovaných politik. Slovensko v rámci tohto modelu formálne nadobudlo prvýkrát právnu subjektivitu, ale iba v rovine regionálneho celku s dominantným vplyvom centra.

## **BUDOVANIE SAMOSPRÁVY NA MIESTNEJ ÚROVNI**

Vznik ČSR sa v rozhodujúcej miere odrazil aj na pretransformovaní miestnej správy a formovaní prvkov samosprávneho riadenia. V tomto kontexte je však potrebné podotknúť, že aj v tomto prípade identifikujeme viacročné prechodné obdobie k aplikovaniu funkčného systému. Po vyhlásení novej republiky prišlo k prevzatiu uhorskej miestnej správy na území Slovenska. Celkové usporiadanie bolo vystavané na princípoch výsad a privilégií jednotlivých miest ako výsledok historického vývoja. Zatiaľ čo na úrovni municipálnych miest s charakterom župnej správy vystupovali 4 mestá, zriadený magistrát s charakterom okresu bol stanovený v 30 mestách. Štátna moc vzniknutej republiky si dala za cieľ odstránenie tohto zložitého systému a vytvorenie funkčného mechanizmu založeného na samosprávnom riadení. Naplnenie tohto bodu však podliehalo zmenám realizovaných v niekoľkých krokoch v závislosti od meniacich sa politických okolností. Na základe zákona č. 64/1918 zb. z. a n. sa pristúpilo k rozpusteniu všetkých obecných výborov a preneseniu právomocí na zmocencov vymenovaných vládou. Týmto rozhodnutím sa mali odstrániť väzby predstaviteľov obcí a miest na uhorskú vládu a prepojiť ich s novou štátnou mocou. Delegovaní členovia disponovali kompetenciou svojvoľne obsadiť miestne orgány novými úradníkmi, ktorí zložili sľub vernosti ČSR. Prakticky tak prišlo k poštátneniu správnych jednotiek v prvej fáze, pričom Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska sa stalo kľúčovým orgánom v tomto procese (Šutajová, 2015).

Prijatie Ústavy ČSR a definovanie štátu na demokratických princípoch sa odrazilo aj v usporiadaní na miestnej úrovni. Hoci v legislatívnej rovine prišlo v tomto období k viacerým zmenám, až zákon č. 243/1922 zb. o zriadení obcí na Slovensku mal charakter ucelenej systémovej zmeny. Správne jednotky miestneho typu boli jednotne definované ako obce, pričom titulom **miest so zriadeným magistrátom** disponovala len Bratislava a Košice. Ostatné mestá sa označovali ako „**veľké obce**“. Na základe toho tak prišlo k odstráneniu pôvodných výsad a privilégií, čím sa výrazne zjednodušil systém správy. Jednotne bola zadefinovaná aj výstavba orgánov správnych celkov vystavaná na prvkoch samosprávneho riadenia. Primárne sa to týkalo priamo voleného zastupiteľstva, ktoré rozhodovalo o zložení obecnej rady, komisií, ale aj o osobe starostu. Zatiaľ čo obecná rada prebrala pôsobnosť obecného predstavenstva, termín „richtár“ bol nahradený termínom „**starosta**“. V období prvej ČSR bol však volený nepriamym spôsobom, čo je charakteristickým prvkom aj v súčasnej Českej republike. Špecifickým systémovým prvkom bolo silné postavenie miestneho **notára**, ktorý disponoval vlastným notárskym úradom. Mal charakter orgánu štátnej správy, keďže bol delegovaný štátnou mocou a podliehal ministerstvu vnútra (Schelle, 2016). Ako štátny úradník získal na základe vládneho nariadenia č. 71/1921 Zb. právo odvolať sa proti opatreniam obce a ich orgánov v prípade porušenia zákona, prekročeniu

pôsobnosti orgánov, resp. k ohrozeniu blaha obce. Mohol tak priamo zasahovať do výkonu samosprávy a negovať prijaté rozhodnutia. Zákon č. 243/1922 Zb. sa dotýka aj vzťahom veľkých obcí a vyššími správnymi celkami v podobe okresov a žúp. Župani a okresní náčelníci rovnako predstavovali kontrolné prvky v systéme. V prípade župana dokonca mohli dôjsť k rozpusteniu zastupiteľstva (Zákon č. 243/1922 Zb. o zriadení obcí na Slovensku)

Demokratický charakter zriadenie na miestnej úrovni vychádzal zo stanoveného princípu slobodných volieb, ktorý však prešiel niekoľkými zmenami. Pravidlá volebného procesu dotváral zákon č. 75/1919 Zb., ktorý určil princíp obsadenia orgánov v prvom prechodnom období na základe výsledkov politických strán vo voľbách do celoštátneho zákonodarného zboru. Zloženie zastupiteľstiev sa tak malo odvodzovať od „veľkých volieb“. Zároveň zastupiteľstvo malo právo vytvárania špecifických komisií ako ďalších správnych orgánov s maximálne polovičným počtom všetkých členov zastupiteľstva (Zákon č. 75/1919 Zb. o voľbách v obciach v republike Československej). Samostatné voľby do obecných zastupiteľstiev boli zadefinované na základe predpisu č. 253/1922 Zb. Podobne ako pri voľbách do Národného zhromaždenia sa aplikoval pomerný volebný systém založený na súperení politických strán, pričom funkčné obdobie bolo stanovené na 4 roky (Zákon č. 253/1922 Zb). Prvé samostatné voľby do obecného zastupiteľstva sa uskutočnili v septembri 1923. V ustanovení o volebnom ráde do obcí z roku 1933 došlo k predĺženiu funkčného obdobia zastupiteľstiev na 6 rokov (Zákon č. 122/1933 Zb. o zmene volebného procesu).

## **ZHRNUTIE**

Obdobie medzivojnovvej ČSR znamenalo výrazný kvalitatívny posun pre územie Slovenska z hľadiska uplatnenia demokratických prvkov. Zavedením všeobecného volebného práva získali občania možnosť priamo rozhodovať o svojich zástupcoch, čo bol aj v rámci vtedajších európskych štátov pokrokový prvok. Na miestnej úrovni sa vytvoril samosprávny systém, ktorý vychádzal z priamo voleného zastupiteľstva, ktoré kredovalo ostatné orgány. Problematickou otázkou bolo nastavenie regionálnej správy, čo sa odzrkadlilo v nestálosti župného modelu. Reforma realizovaná v rokoch 1920–1923 a jej nedôsledné aplikovanie v rámci ČSR viedla k dvojkoľajnosti administratívneho usporiadania štátu, čím sa nenaplnila základná myšlienka unifikácie správneho systému. Ponechanie pôvodného krajinského modelu v českých krajinách a uplatnenie štruktúry žúp na Slovensku, ktoré však deštruktívnym správaním opozičných strán nikdy plnohodnotne nerealizovali svoju činnosť sa odrazil v opätovnom otvorení politických diskusií ohľadom ďalšieho fungovania regionálnej správy v ČSR. Krajinský model predstavoval v rámci Slovenska negovanie akýchkoľvek regionálnych štruktúr a prirodzených väzieb vychádzajúcich z historických modelov. Hoci územie Slovenska bolo prvýkrát vyčlenené ako samostatný správny celok, v konečnom dôsledku len podnietil autonómne snahy významnej časti slovenskej politickej reprezentácie.

### **Kontrolné otázky:**

1. Ako by ste charakterizovali prechodnú fázu v rámci správneho usporiadania prvej ČSR ?

2. Čo bolo podstatou recepčného zákona ?
3. V ktorých prvkoch pramenila dvojkoľajnosť správneho modelu v rámci ČSR ?
4. Čo bolo podstatou modifikovaného župného modelu ?
5. Aké boli nedostatky modifikovaného župného modelu ?
6. Čo bolo podstatou krajinského modelu ?
7. Aké boli nedostatky krajinského modelu ?
8. Akým spôsobom boli kategorizované obce a mestá v ČSR ?
9. Ktorými samosprávnymi prvkami disponovali obce v ČSR ?
10. Ako by ste charakterizovali postavenie starostu ?

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- CSACHOVÁ, S. 2010. *Štruktúra územnosprávneho členenia Slovenska*. In: *Geografické poznatky bez hraníc*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. ISBN 078-80-7097-836-8 s. 200-213.
- FERENČUHOVÁ, B. – ZEMKO, M. 2012. *V medzivojnovom Československu 1918 - 1939 :Slovensko v 20. storočí*. 3.vyd.Bratislava: VEDA, 2012. 543 s. ISBN 978-80-8114-116-4
- GURŇÁK, D. 2014. *Regionálno-geografické špecifiká vývoja administratívneho členenia územia Slovenska*. In *Regionálne dimenzie Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014. ISBN 978-80-223-3725-0, s. 129 – 168.
- KOVÁČ, D. 1998. *Dejiny Slovenska*. Praha: Lidové noviny. 1998. 401 s. ISBN: 807-10-62-68-5.
- LETZ, R. 2010. *Slovenské dejiny IV*. Bratislava: Literárne informačné centrum, 2010. s.
- COLEBATCH, H. K. 2009. *Policy*. Berkshire: Open University Press, 2009. 186 s. ISBN 978-0335-235409.
- MIKUŠ, D. 2018. *Formovanie a premeny regionálnych celkov na území Slovenska* In: *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky*. Bratislava: IRIS, 2018. ISBN 978-80-8200-022-4, s. 14-26
- MOSNÝ, P. a kol. 2010. *Dejiny štátu a práva na území Slovenska*. 2. vyd. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB , r. 2010. 386 s. ISBN 978-80-557-0006-9
- OLIVOVÁ, V. 2000. *Dějiny první republiky*. Praha: EVA, 2000, 359 s. ISBN 978-80-86107-47-9
- SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7
- SCHELLE, K .2012. *Vývoj veřejné správy na území českých zemí a na Slovensku*. Ostrava: KEY Publishing. 2008. 371 s. ISBN 978-8097083-60-1
- ŠUCHOVÁ, X. 2011. *Idea československého štátu na Slovensku 1918 – 1939*. Bratislava: Historický ústav SAV. 2011. 312 s. ISBN 978-80-89396-12-2
- ŠUTAJOVÁ, J. 2015. *Vybrané kapitoly z dejín verejnej správy na Slovensku po roku 1918*. Košice: UPJŠ. s. 162. ISBN 978-80-8152-280-2
- VAŠŠ, M. 2011. *Slovenská otázka v I. ČSR*. Martin: Matica slovenská, 2011. s. 284. ISBN 978-80-8115-053-1

- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 450. ISBN 978-80-87071-43-4
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. 104 s. ISBN 80-8055-387-4
- ZEMKO, M.-BYSTRICKÝ, V. 2004. *Slovensko v Československu 1918-1939*. Bratislava. VEDA, 2004. 687 s. ISBN 978-80-8114-116-4

#### **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- MIKUŠ, D. 2018. *Formovanie a premeny regionálnych celkov na území Slovenska* In: Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej mienky. Bratislava: IRIS, 2018. ISBN 978-80-8200-022-4, s. 14-26
- SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7
- ŠUTAJOVÁ, J. 2015. Vybrané kapitoly z dejín verejnej správy na Slovensku po roku 1918. Košice: UPJŠ. s. 162. ISBN 978-80-8152-280-2
- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 450. ISBN 978-80-87071-43-4

# VZNIK A ZÁKLADY SOCIOLOGIE

PhDr. León Richvalský, PhD.

## Abstrakt:

Táto kapitola je určená študentom bakalárskeho stupňa štúdia, ktorým objasní pozadie vzniku sociológie ako samostatnej vednej disciplíny, popíše základné oblasti jej skúmania a predstaví klasických autorov spolu s významnými myšlienkovými prúdmi. Okrem teoretického hľadiska uvedieme aj základné postupy a metódy sociologického výskumu, ktoré umožňujú sociológii nazerať na rôzne aspekty dynamicky sa transformujúcej spoločnosti.

**Kľúčové slová:** spoločnosť, jednotlivec, stratifikácia, dotazník, rozhovor

## VZNIK SOCIOLOGIE AKO SAMOSTATNEJ VEDY

Sociológia je veda, ktorá má korene vo viacerých spoločenských vedách, s ktorými má spoločný predmet svojho záujmu – spoločnosť, jej procesy a vzťahy vznikajúce v rámci nej. Z určitého hľadiska má spoločné znaky s ekonómiou a filozofiou, z iného hľadiska v nej nachádzame paralely s politológiou či psychológiou. Porozumenie nášmu okoliu, svetu, ľuďom či predmetom, bolo túžbou ľudstva od jeho počiatku. Tieto úvahy nachádzame napríklad v dielach antických filozofov, ktorí sa v rámci filozofie a štátovedy dotkli aj problematiky medziľudských vzťahov, spoločenských hodnôt, individuality, ale aj občianskych úloh a slobôd. Rovnaké motívy sa vyskytujú v dielach stredovekých teológov a filozofov, v období renesancie, ale aj vo vznikajúcich náboženských teóriách. (Havlík, 2005) Problematika spravodlivosti, moci, spoločenskej rovnosti a slobody mala významné miesto v osvietenskom prostredí a zohrala významnú úlohu vo Francúzskej revolúcii. Predmetom výskumu sociológie je teda primárne organizácia spoločnosti a postavenie človeka, jednotlivca, ako jej základného prvku. Spoločnosť však neskúma len ako súbor jednotlivcov, okrem základných prejavov je kladený dôraz aj na jej štruktúru, dynamiku, vzájomné väzby a interakcie rôznych spoločenských javov, ale aj fungovanie spoločenských inštitúcií a organizácií. (Buocová, 2006; Montoussé – Renouard, 2005)

Sociológia je z pohľadu jednotlivých teórií **multiparadigmatickou** vedou, keďže zastrešuje mnoho odlišných myšlienkových smerov a pohľadov na skúmanú problematiku. Vznik sociológie je úzko spájaný so socio-ekonomickými zmenami v prvej polovici 19. storočia. V tomto období došlo k **priemyselnej revolúcii** a rozpadu tradičnej spoločnosti, ktorá už nedokázala legitimovať autoritu vládcu, sociálne nerovnosti a vplyv štátu. Nová, moderná spoločnosť priniesla nové otázky, vytratila sa stabilita a rigidita predchádzajúcej spoločenskej organizácie, ľudia nedokázali náhle zmeny pochopiť. Nastal odklon od poľnohospodárskej výroby, pracovná sila sa z vidieckych oblastí presunula do priemyselných

centier, väčšinou miest, kde vykonávala prácu za mzdu, na základe dobrovoľnosti, vo vysoko konkurenčnom prostredí. Do popredia vystúpila osobná sloboda jednotlivcov, ktorých konanie je závislé na dosahovaní zisku a dobrovoľnej kooperácii, nie na rozhodnutiach štátu či panovníka. Na rozdiel od tradičnej spoločnosti, ktorá bola vo výkone moci, materiálnej výrobe a ideovej orientácii rigidná, priniesla moderná spoločnosť dynamiku, vývoj, inovácie a pokrok. Tieto zmeny, ich príčiny a dopady sa ľuďom pokúšala vysvetliť **nová veda** - sociológia. (Keller, 2012)

V spomínanom období teda došlo k výraznej sociálnej zmene, ktorá do spoločnosti priniesla okrem iného aj nový prvok v podobe **sociálnej mobility**. Predpokladom sociálnej mobility je otvorenosť danej spoločnosti, ktorú posudzujeme na základe možnosti jednotlivcov alebo skupín meniť počas svojho života svoje ekonomické a sociálne postavenie, alebo získať určité privilégia. V tradičných spoločnostiach bola mobilita takmer nedosiahnuteľná, teda jednotlivec sa počas svojho života venoval jednej práci alebo oblasti, ktorá mu predurčovala spoločenské postavenie. V sociológii rozoznávame horizontálnu a vertikálnu mobilitu, ktoré ako prvý pomenoval a definoval americký sociológ ruského pôvodu, Pitirim Alexandrovič Sorokin. **Horizontálna mobilita** predstavuje možnosť jednotlivca hýbať sa v rámci svojej spoločenskej vrstvy, teda zmeniť zamestnávateľa alebo predmet svojej remeselnej činnosti. Takýto pohyb však neprináša jednotlivcovi výhody vo forme zmeny spoločenského postavenia, ani výrazného zlepšenia vlastnej ekonomickej situácie. **Vertikálna mobilita** je naopak presun jednotlivca medzi jednotlivými vrstvami spoločnosti, ktoré prinášajú aj určité privilégia, spoločenské postavenie a výrazné ekonomické rozdiely. (Bednárík a kol., 2009) Príkladom môže byť povýšenie radového zamestnanca na vedúceho či manažéra, zvolenie do politickej funkcie alebo univerzálna možnosť založiť vlastnú spoločnosť a podnikat'.

Pri sociálnej mobilite medzi jednotlivými vrstvami či triedami je potrebné zároveň uviesť, čo pod týmito pojmi sociológia označuje. Synonymom pre vrstvu je pojem strata – z toho odvodená stratifikácia spoločnosti, teda jej vrstvenie, založené na určitej hierarchii. Ako na stratifikáciu nazerajú klasici Karl Marx a Max Weber priblížime v samostatných odsekoch, z **funkcionalistického hľadiska** sú však jednotlivé triedy v symbióze – ich vzájomná kooperácia zabezpečuje efektívne fungovanie celej spoločnosti. Tento myšlienkový smer hodnotí modernú stratifikáciu spoločnosti ako spravodlivý prvok, v ktorom je jednotlivcovi poskytovaná motivácia vzdelávať sa a rozvíjať svoje schopnosti, na základe čoho sa v hierarchii posunie vyššie. Zdôrazňuje však práve prvok výchovy a vzdelávania, rozvíjania talentu a zvyšovania kvalifikácie. V rôznych historických obdobiach, ale aj v odlišných kultúrach, bolo spoločenské rozvrstvenie odlišné. Tony Lawson identifikuje štyri základné systémy:

- Hydraulický systém stratifikácie
- Stratifikácia na základe veku
- Feudálna stratifikácia
- Kastová spoločnosť

**Hydraulická stratifikácia**, ako názov napovedá, súvisí s kontrolou vodných zdrojov na určitom území. V súčasnosti je prístup k vode vo väčšine moderných krajín považovaný za samozrejmosť, z pohľadu histórie to bola však skôr výsada. Tieto spoločnosti sa ďalej

hierarchicky vrstvil na roľníkov, kupcov, úradníkov a kňazov, na čele hierarchie stál panovník. Tento koncept bol používaný napr. v Mezopotámii a starovekom Egypte. Druhý systém je založený na **veku jednotlivcov**, teda čím starší jednotlivec, tým má vyššie a váženejšie postavenie. Hierarchicky sa delí na pastierov, bojovníkov, ženatých mužov s rodinami a nakoniec starých mužov, ktorí sú zároveň vládcami spoločnosti, tzv. gerontokraciou. Spoločnosť v tejto podobe fungovala najmä v domorodých spoločnostiach, v afrických kmeňoch a podobných zoskupeniach. **Feudálna stratifikácia** vychádza z vlastníctva pôdy. Hierarchia v týchto spoločnostiach fungovala v podobe: otroci, nevoľníci, slobodní občania, nižšia šľachta, vyššia šľachta a panovník. Feudálny systém bol rozšírený najmä v stredovekej Európe, ale aj v iných krajinách primárne orientovaných na poľnohospodárstvo. V prípade spoločností so silným vplyvom náboženstva a cirkvi, teda v spomínanej stredovekej Európe, mal jednotlivec do určitej miery možnosť vertikálnej mobility, prostredníctvom vstupu do semináru a cirkevných štruktúr. **Kastová spoločnosť** je najuzavretejšou, stratifikácia je na základe náboženskej viery a mobilita medzi kastami je neprípustná. Tento systém bol používaný najmä v Indii, ale aj v okolitých krajinách južnej Ázie. Jednotlivé kasty sú usporiadané hierarchicky ako šúdrovia (sluhovia a remeselníci), vaišjovia (kupci a roľníci), kšatrijovia (bojovníci a panovníci) a brahmani (kňazi). Napriek tomu, že bol kastový systém zrušený a dokonca je v Indii od roku 1950 ústavne zakázaný, niektoré prvky vo vidieckych oblastiach pretrvávajú do dnešnej doby. (Jandourek, 2003)

V porovnaní s ostatnými spoločenskými, ale aj klasickými vedami, je teda sociológia omnoho mladším odborom, ktorý sa v prvých desaťročiach existencie snažil nájsť vlastné metodologické postupy a zdefinovať predmet svojho skúmania. V tejto prvej etape sociológie sa autori usilujú o vysvetlenie spoločnosti a jej javov pomocou poznatkov a terminológie z prírodných vied. Nie je výnimkou komparácia spoločenských javov s javmi fyzikálnymi, zemepisnými či biologickými. Paralely s psychológiou však pomohli vzniku sociálnej psychológie, ktorá spája psychologické aspekty výskumu so sociologickými poznatkami a skúma psychológiu nás, rôznych spoločenských skupín či celých národov. Empirická sociológia, ktorá prirodzene vzniká práve v tomto období ranej sociológie, má významné miesto aj v súčasnom výskume. Mnohé metódy a teórie rozpracované v 19. storočí a na jeho prelome so storočím dvadsiatym, boli ďalej rozpracované ich myšlienkovými nasledovníkmi. (Havlík, 2005) Rôzne spôsoby akými je možné skúmať spoločnosť a nazerať na jej vývoj a fungovanie si v nasledujúcom texte ilustrujeme na hlavných myšlienkach ôsmich klasických sociológov, ktorí položili základy pre ďalší rozvoj sociológie a nachádzame ich v určitej podobe aj v súčasných dielach.

## TEÓRIE KLASICKÝCH SOCIOLOGOV

**Auguste Comte** (1798 – 1857) je považovaný za zakladateľa sociológie ako samostatnej vedy, ako aj za autora pojmu sociológia. Zároveň je hlavným predstaviteľom myšlienkového prúdu známeho ako **pozitivismus**. Pozitivismus skúma realitu vedeckými metódami, odstraňuje z poznania metafyziku a náboženstvo, sústreďuje sa len na fakty získané a overené pozorovaním. Sociálne javy sú podľa pozitivistov najzložitejšie, preto je potrebné skúmať ich ako posledné a využiť pri tom súbor poznatkov zo všetkých existujúcich



vied. Sociológia má teda podľa Comtea spájať vedecké poznatky a formulovať také závery, ktoré budú prospešné pre celé ľudstvo. (Keller, 2004) Vývoj spoločnosti rozdelil na tri štádiá:

- Teologické
- Metafyzické
- Pozitívne

V teologickom štádiu sú sociálne a prírodné javy vysvetľované nadprirodzenými silami, chronologicky zodpovedá európskemu stredoveku, spoločnosti sú vojenské a hierarchizované. Metafyzické štádium Comte spojuje s renesanciou a osvietenstvom, je to prechodné obdobie v rámci ktorého sa začína meniť starý spoločenský poriadok. Posledné štádium, pozitívne, označuje modernú spoločnosť v ktorej je dôraz kladený na priemysel a výrobu, organizácia prebieha na základe empiricky dokázateľných súvislostí. (Petrušek, 2011).

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Kurz pozitívnej filozofie*
- ❖ *Pojednanie o celku pozitivizmu*
- ❖ *Pojednanie o duchu pozitívnej filozofie*
- ❖ *Subjektívna syntéza*
- ❖ *Systém pozitívnej politiky*

**Herbert Spencer** (1820 – 1903) vytvoril vlastnú verziu pozitivizmu, syntetickú filozofiu, ktorá spájala vedecké poznatky a vysvetľovala prostredníctvom nich spoločenskú organizáciu. Prikláňal sa k myšlienke maximálnej slobody jednotlivca a minimálnym zásahom štátu do ekonomického či sociálneho prostredia. Sloboda každého jednotlivca má podľa Spencera hraničiť len so slobodou druhých členov spoločnosti, teda každý má právo robiť všetko, čo neobmedzuje slobodu iných. Kritizoval sociálnu pomoc štátu chudobným, spoločnosť vníma ako boj o prežitie, v ktorom majú miesto len tí najsilnejší. Pripúšťa však dobrovoľnú charitatívnu pomoc, kedy sa úspešní a bohatí ľudia rozhodnú chudobným pomáhať alebo ich učiť ako svoj život zlepšiť. Spoločnosť má podľa Spencera tri systémy orgánov, ktoré analogizuje s orgánmi živého organizmu:

- Udrživacie
- Rozdeľovacie
- Regulačné

Udrživacie orgány plnia operatívnu funkciu, zabezpečujú výživu a výrobu produktov nutných pre udržanie spoločnosti. Rozdeľovacie alebo distribučné orgány plnia funkciu rovnomerného rozdelenia úloh v spoločnosti, deľbu práce a informácií. Regulačné orgány dohliadajú na vzťahy jednotlivých súčastí spoločnosti a ich vzájomnému podriadeniu sa celku. (Buocová, 2006) Jeho chápanie sociológie malo nehodnotiaci charakter, spoločenské javy skúmal nezaujato a objektívne.

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Sociológia ako predmet štúdia*
- ❖ *Základné princípy*
- ❖ *Základy biológie*
- ❖ *Základy etiky*
- ❖ *Základy psychológie*

❖ *Základy sociológie*

**Karl Marx** (1818 – 1883) sa zaoberal spoločnosťou z pohľadu výroby, ekonomiky a vzájomných vzťahov vznikajúcich v priemyselnej, industriálnej spoločnosti. Spoločnosť vníma ako neustály boj jednotlivých ekonomických tried, bohatých a chudobných, v jeho diele definovaných ako **buržoázia** (vlastníci kapitálu, majitelia tovární) a **proletariát** (pracovná sila, robotníci). Tento boj podľa Marxa prebiehal vo všetkých historických obdobiach, v tradičnej spoločnosti medzi vlastními pôdy, feudálmi a roľníkmi. Triedy sú v jeho ponímaní polarizované, buržoázia vykorisťuje proletariát zo samotnej podstaty kapitalizmu – vyrobené produkty predáva so ziskom, ktorý si ponecháva. Nepripúšťa vzájomnú medzitriednu solidaritu, súkromné vlastníctvo vníma ako príčinu vzniku týchto nerovností. Spoločnosť bude podľa Marxa slobodná až po zániku súkromného vlastníctva a zavedenia beztriednej spoločnosti, komunizmu, k čomu bude viesť revolúcia, diktatúra proletariátu a medzistupeň v podobe socializmu. Marxove triedne teórie boli v 20. storočí deformované politickými vodcami, ktorí ich používali ako vysvetlenie revolúcií a totalitných režimov, čo však bolo len redukovaním jeho myšlienok vybraných zo širšieho kontextu. (Keller, 2004) Marxova teória naopak mala viesť (a v niektorých krajinách aj viedla) ku vzniku organizácií robotníkov a zamestnancov, vzniku sociálnych štátnych mechanizmov, rozvoju strednej ekonomickej vrsty obyvateľstva a zvýšeniu životnej úrovne najchudobnejších.

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *18. brumaire Ludovíta Bonaparta*
- ❖ *Kapitál*
- ❖ *Komunistický manifest*
- ❖ *Kritika Gothajského programu*
- ❖ *Ku kritike politickej ekonómie*
- ❖ *Základy kritiky politickej ekonómie*

**Vilfredo Pareto** (1848 – 1923) rozpracoval teóriu elít, teda vládnuccich skupín v štáte, ktoré sa v rámci zásadných spoločenských zmien striedajú – **cirkulujú**. Elity majú podľa jeho teórie rovnaké prvky, na začiatku svojej vlády sú liberálne a otvorené, po mocenskom etablovaní však dochádza k rigidite a prísnejšiemu vládnutiu. Staré elity uvoľňujú miesto novým, ktoré pochádzajú z nižších spoločenských tried. Rozlišuje dva spôsoby správania sa elít, či už aktuálnych alebo nastupujúcich: levy a líšky. Levy svoje názory a moc presadzujú silou, líšky naopak rétorikou a presviedčaním. Rozdelenie spoločnosti do tried považuje Pareto za spravodlivé, nakoľko sú ľudské vlastnosti a schopnosti u každého odlišné a predurčujú miesto daného jednotlivca v spoločnosti. (Montoussé – Renouard, 2005) Ľudské konanie definuje ako **logické** a **mimologické**. Pri logickom konaní používa jednotlivec vopred premyslené adekvátne prostriedky na dosiahnutie stanoveného cieľa, z objektívneho aj subjektívneho pohľadu. Mimologickému konaniu táto vlastnosť chýba, zaraďuje sem napríklad zásady spoločenského správania, náboženské rituály či pudové reakcie a reflexy.

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Kurz politickej ekonómie*
- ❖ *Pojednanie o všeobecnej sociológii*
- ❖ *Príručka politickej ekonómie*

❖ *Socialistické systémy*

**Ferdinand Tönnies** (1855 – 1936) sa v rámci sociologického myslenia zaoberal primárne spoločenskými väzbami, ktoré diferencoval na prirodzené a racionálne. Rozlišoval teda spoločenstvo - **Gemeinschaft**, kde sú väzby založené na tradičnom základe, pokrvnom príbuzenstve a intimite a spoločnosť – **Gesellschaft**, ktoré vznikajú v modernej spoločnosti a sú založené na racionálnom a ekonomickom základe. Tönnies však tieto dva druhy väzieb striktné neohraničoval, chápal ich ako súčasne existujúce a prelínajúce sa v každej modernej spoločnosti. (Petrušek, 2011) Pre spoločenstvo založené na prirodzenej vôli, sú vlastné pojmy ako rodina, vidiecky život, obyčaje a zvyky. Pre spoločnosť založenú na racionálnej vôli, sú naopak aplikovateľnými pojmami štát, mestský život, zákony či verejná mienka.

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Kritika verejnej mienky*
- ❖ *Marx: Život a učenie*
- ❖ *Spoločenstvo a spoločnosť*
- ❖ *Thomas Hobbes: Život a učenie*
- ❖ *Úvod do sociológie*

**Émile Durkheim** (1858 – 1917) je považovaný za prvého sociológa prístupujúceho k sociológii ako samostatnej vede, používajúc nové metodologické postupy. Podľa Durkheima má sociológia skúmať sociálnu realitu, ktorá sa skladá zo **sociálnych faktov**. Tieto fakty definuje ako spôsoby myslenia, konania a cítenia, ktoré sú oddelené od vedomia jednotlivcov, avšak dokážu ovplyvňovať ich rozhodnutia. Pracuje s pojmom sociálneho donútenia, istej formy nátlaku, ktorý pociťuje každý jednotlivec konajúci proti zásadám a pravidlám danej spoločnosti. Jeho teoreticko-metodologickou koncepciou bol **sociologizmus**, ktorý založil na presvedčení, že spoločenské javy tvoria prvotnú skutočnosť, nepoužíva pri ich definovaní poznatky a pojmy z iných vied. Sociálne javy sa podľa Durkheima môžu vysvetľovať len sociálnym, biologickým a psychologickým nazeraním považuje za nedostatočné. Svoju metódu aplikoval na výskum samovražednosti ako spoločenského javu, kedy za použitia štatistických a demografických údajov zafinancoval štyri druhy samovraždy:

- Egoistická
- Altruistická
- Anomická
- Fatalistická

Egoistická samovražda má príčinu vo vzdialení jednotlivca od spoločnosti, ktorá naňho prestáva pôsobiť a regulovať jeho správanie. Altruistickou nazýva takú, ktorá je zapríčinená zánikom osobných záujmov a dominanciou záujmov spoločnosti, jednotlivec prestáva existovať ako samostatná osobnosť. Anomická sa definuje ako dopad tlaku zo spoločenských a ekonomických kríz a revolúcií, kedy sa jednotlivec nedokáže prispôsobiť novej organizácii spoločnosti a jeho sociálne väzby sa prerušia. Fatalistická je naopak spôsobená absolútnou kontrolou skupiny nad jednotlivcom, vyžadovanie úplného podriadenia, disciplíny a prispôbenia sa, na úkor ľudskej individuality. (Buocová, 2006) Ako hlavný kauzálny vzťah vedúci k samovražde Durkheim určil sociálnu izoláciu, a teda v spoločnosti so silnými

sociálnymi väzbami a vyšším stupňom sociálnej interakcie je aj menej samovražedných prípadov.

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Morálna výchova*
- ❖ *Spoločenská deľba práce*
- ❖ *Pravidlá sociologickej metódy*
- ❖ *Prednášky zo sociológie*
- ❖ *Samovražda*
- ❖ *Výchova a sociológia*
- ❖ *Vývoj pedagogiky vo Francúzsku*

**Max Weber** (1864 – 1920) považoval za hlavný predmet sociologického skúmania sociálne konanie. Je to akákoľvek činnosť, ktorej jednotlivec pripisuje istý význam a vykonáva ju s určitým úmyslom. **Sociálne konanie** vytvára u ostatných jednotlivcov odozvu alebo reakciu, a práve táto interakcia by mala byť predmetom skúmania. Weber sa taktiež zaoberal triednym systémom v spoločnosti, na rozdiel od Marxovho dichotomického rozdelenia na buržoáziu a proletariát však definuje podrobnejšiu stratifikáciu, kde je triedna príslušnosť len jedným z faktorov. Triedna príslušnosť je daná postavením človeka na trhu, jeho ekonomickými záujmami. Ďalším faktorom je stavovská pozícia, ktorá nie je viazaná na ekonomické podmienky, ale určuje prestíž jednotlivca alebo skupiny v spoločnosti. Triedy sa líšia výrobnými vzťahmi a vlastníctvom statkov, stavy sa odlišujú využívaním a konzumáciou statkov, teda životným štýlom. Tretím faktorom sú u Webera politické strany, inštitúcie zakladané s určitým účelom, snažiace sa dosiahnuť vopred stanovené ciele. Vo Weberovej spoločnosti sa teda jednotlivé vrstvy prelínajú, jednotlivci v rozdielnom ekonomickom triednom postavení môžu mať podobný životný štýl a stavovskú príslušnosť, jednotlivci a skupiny z nízkeho ekonomického a spoločenského postavenia sa prostredníctvom politických strán môžu dostať k väčšej moci ako ekonomicky najsilnejšia trieda a podobne. (Keller, 2004)

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Autorita, etika a spoločnosť*
- ❖ *K metodológii sociálnych vied*
- ❖ *Metodológia, sociológia a politika*
- ❖ *Protestantská etika a duch kapitalizmu*
- ❖ *Sociológia náboženstva*
- ❖ *Základné sociologické pojmy*

**Georg Simmel** (1858 – 1918) nebol autorom ucelenej sociologickej teórie, jeho myšlienky sú v rámci jeho diel skôr fragmentované, čo však na jednej strane poukazuje na samotný predmet sociologického skúmania – neustále sa meniacu modernú spoločnosť. Jeho sociologické miniatúry, ako ich odborná literatúra nazýva, sa často týkali bežných vecí a každodenných aktivít. Analyzuje skôr menšie spoločenské javy a fenomény, nazerajúc na ne vlastným spôsobom, formálnou sociológiou. Predmetom vedeckého skúmania sú teda podľa Simmela **sociálne formy**, základné vlastnosti spoločné pre viaceré sociálne vzťahy. Sociálna forma podriadenosti je napríklad aplikovateľná na vzťah zamestnávateľa a zamestnanca, pedagóga a študenta či dozorcú a väzňa. Sociológiu dokonca redukuje na

skúmanie výhradne týchto formálnych štruktúr, odhliadnuc od ich konkrétneho obsahu, ktorý je podľa neho predmetom výskumu iných vied. Svoj vedecký záujem upriamil na **problematiku peňazí**, ktoré vníma dvojako. Z pozitívneho hľadiska boli pre spoločnosť dôležité ako možnosť odpútať sa od lokality a naviazanosti na tradičné spoločenské skupiny, rozšírenie vzájomnej komunikácie jednotlivcov pomocou deľby práce a odstránenie závislosti od cenných predmetov – ktoré je možné premeniť na peniaze a iné predmety. Negatívny vplyv peňazí je podľa Simmela badateľný na ich univerzálnosti, kedy aj tie najnižšie, nemorálne statky a služby sa dajú premeniť na rovnaké peniaze ako kvalitné, hodnotné a prospešné predmety. Peniaze teda do istej miery chápe ako vulgarizáciu predmetov, ktoré vyjadrením v peňažnej hodnote prichádzajú o svoju jedinečnosť. (Petrušek, 2011)

Najvýznamnejšie publikácie:

- ❖ *Filozofia peňazí*
- ❖ *O podstate kultúry*
- ❖ *Sociológia*
- ❖ *Základné otázky sociológie*

## SOCIOLOGIA V 20. STOROČÍ

Ako sme vyššie uvádzali, mnohé myšlienky týchto klasikov získali v priebehu 20. storočia svojich nasledovníkov a podnietili vznik nových teórií. Prvou z významných sociologických škôl sa stal **štrukturálny funkcionalizmus**, ktorého vznik sa datuje do obdobia 50. rokov 20. storočia. Talcott Parsons a Robert King Merton sú považovaní za zakladateľov a ideových autorov tohto smeru, vytvorením všeobecnej teórie ľudského konania. Práve konanie jednotlivcov považovali za základ empirického výskumu, ktorý sa má zaoberať spoločnosťou ako celkom. Spoločnosť chápu ako systém zložený z jednotlivých prvkov, vzájomne previazaných do zložitých štruktúr, plniacich svoje funkcie voči celému systému. Tieto prvky sú napríklad ľudia, ich činnosť, vzťahy, skupiny alebo subsystemy. Význam pripisujú najmä kultúrnemu subsystemu a vzorcom kultúrneho správania, teda spoločenským hodnotám, normám, ideám a myšlienkam. Táto sociologická škola sa nazýva aj teória **konsenzu**, nakoľko medzi jednotlivými prvkami spoločnosti je rovnovážny vzťah. Ďalšou novovznikajúcou sociologickou školou bola teória **konfliktu**, ktorú ideovo založili Ralph Dahrendorf, Lewis Coser a Kenneth Ewart Boulding. Ich myslenie sa kriticky vymedzovalo voči štrukturálnym funkcionalistom, význam prikladali štúdiu vývoja spoločnosti a konfliktov v nej. Zameriavali sa teda na mocenské ale aj triedne nerovnosti a konflikty, ich riešenie a spoločenské dopady. Významným myšlienkovým smerom sa stala aj **frankfurtská škola** založená Maxom Horkheimerom, ktorá pozostávala z viacerých uznávaných mysliteľov. Do frankfurtskej školy zaraďujeme mená ako Jürgen Habermas, Theodor Wiesengrund Adorno, Erich Fromm či Herbert Marcuse. Ich teória spoločnosti bola založená na myšlienkach existencializmu, psychoanalýze, odmietaní autoritárstva inštitucionálnej spoločnosti, kritike konzumu a odsúdení revolúcie, diktatúry či socializmu. (Havlík, 2005)

Ďalším smerom vznikajúcim v 20. storočí je **symbolický interakcionalizmus**, zameraný na význam kladený na jednotlivé zložky sociálnej interakcie. Bol vytvorený

predstaviteľmi chicagskej školy, kam sa zaraďuje napríklad George Herbert Mead, William Isaac Thomas, či Herbert Blumer – ktorý zároveň symbolický interakcionalizmus pomenoval. Predmetom ich záujmu sú teda vzťahy medzi jednotlivcami - interakcie a znaky týchto interakcií – symboly. Sociálne inštitúcie a osobnosť jednotlivca sú počas vzájomných interakcií neustále formované a obnovované, na základe vplyvu a postoja okolia si jednotlivec koriguje názor na okolie aj na seba samého. (Bednárík a kol., 2009) Ako posledný spomenieme koncept **postindustriálnej spoločnosti**, ktorý do sociológie zaviedli Alain Touraine, a Daniel Bell. Takáto spoločnosť prekonala svoju industriálnu fázu, teda dominanciu masovej výroby tovarov a statkov. Výrobné sily sú čoraz viac automatizované a vyžadujú menej pracovníkov, ktorí sa presúvajú do sektoru poskytovania služieb. Rozširuje sa postavenie vedy, informačných a komunikačných technológií, čím sa skracujú vzdialenosti medzi jednotlivými štátmi. Globalizácia umožňuje rýchly pohyb ľudí a tovaru prakticky po celom svete, v ekonomicky a spoločensky vyspelých krajinách sú priemysel, manuálna výroba a robotníci zastúpení v čoraz menšej miere. Postindustriálna spoločnosť a jej nástrahy, teda rýchly technologický vývoj, silná individualizácia, ekonomická neistota, časté zmeny a riziko, sú taktiež predmetom diel Ulricha Becka a Zygmunta Baumana. (Keller, 2010)

## VÝSKUM V SOCIOLOGII

Na začiatku tejto kapitoly sme sociológiu označili ako vedu multiparadigmatickú, čo je evidentné po prečítaní uvedených klasických aj moderných teórií. Väčšinu myšlienkových prúdov však dokážeme rozdeliť do dvoch základných skupín, objektivistickej a interpretatívnej paradigmy. **Objektivistická paradigma** vníma spoločnosť ako súbor stabilných štruktúr, ktoré si jednotlivci sami vytvorili a spoločnosť sa im prispôsobuje. Je to teda rigidný systém, na ktorý jednotlivci a skupiny iba reagujú a do určitej miery determinujú ich konanie. **Interpretatívna paradigma** do týchto spoločenských štruktúr prináša jednotlivca ako subjekt, ktorý predurčené štruktúry chápe individuálnym spôsobom, pripisuje im odlišné vlastnosti a významy. Každý jednotlivec môže spoločenské štruktúry interpretovať iným spôsobom a teda aj jeho konanie sa na základe odlišnej interpretácie mení. Okrem rozdelenia do paradigiem je sociológia diferencovaná aj podľa spôsobu skúmania, resp. vzťahu teórie a výskumu. Na najvyššej úrovni rozoznávame **všeobecné sociologické teórie**, ktoré vysvetľujú spoločnosť ako celok a popisujú vzťahy jednotlivých prvkov a ich vzájomné súvislosti. Sú z veľkej časti produktom autorových úvah a vysvetlení, musia byť však aspoň do určitej miery empiricky overiteľné a aplikovateľné. Naopak prvá úroveň sa označuje ako **sociografia** a spočíva v deskripcii, popise spoločenskej reality, vo forme prieskumov verejnej mienky, zastúpenia určitého názoru v spoločnosti, či výskytu a zastúpenia určitých sociálnych skupín. Sociografia má veľký význam pri sledovaní vývoja rôznych spoločenských ukazovateľov, napríklad podpory politických strán v určitých regiónoch a časových obdobiach a vytváraní predvolebných prieskumov. Ďalšou úrovňou sociologického skúmania sú **analýzy jednotlivých oblastí** spoločenského života, ktoré prebiehajú na základe komparácie hypotéz a získaných výsledkov, formulovania predpokladov a nových zistení. (Havlík, 2005) Na tejto úrovni je sociológia najviac fragmentovaná na čiastkové oblasti a disciplíny, akými sú napríklad:

- Sociológia spoločenskej stratifikácie
- Sociológia genderovej problematiky
- Sociológia etnických skupín
- Sociológia volieb a volebného správania
- Sociológia rodiny
- Sociológia ekonomického správania
- Sociológia trhu práce  
a mnohé ďalšie.

V rámci sociologického výskumu sa používa viacero metodických postupov, ktoré je potrebné vhodne zvoliť pre danú oblasť a situáciu. V tomto kontexte sa často nie len v sociológii stretávame s dvomi pojmami – kvantitatívny a kvalitatívny prístup ku skúmaniu. (Jandourek, 2003) Prostredníctvom týchto postupov zbiera sociológ potrebné údaje, dáta, ktoré ďalej spracováva. **Kvantitatívny prístup** je založený na zbere veľkého počtu údajov, ktoré však majú obmedzenú hĺbku. Tento prístup sa používa pri sledovaní celospoločenských javov, demografických zmien a súvisiacich javov. Najčastejšou metódou je štandardizovaný dotazník, ktorý je predkladaný ľuďom osobne v teréne alebo vo virtuálnom priestore, prostredníctvom e-mailov alebo sociálnych sietí. Vo všeobecnosti platí, že čím viac respondentov dotazník vyplní, tým sú nazbierané údaje relevantnejšie a zistené javy jednoduchšie obhájiteľné. Kvantitatívne dáta nazbierané prostredníctvom dotazníkov sa tiež všeobecne nazývajú tvrdé dáta. **Kvalitatívny prístup** je založený na opačnom princípe – oslovuje malé počty respondentov, nazbierané údaje majú však hlboký rozsah a obsahujú aj subjektivitu a individualitu respondentov. Tento prístup je teda naopak vhodný na skúmanie konkrétnych čiastkových spoločenských javov v určitom sociálnom prostredí. Hlavnými metódami sú v kvalitatívnom prístupe rozhovory a pozorovanie, získané poznatky sa nazývajú mäkké dáta.

Z uvedených odlišností logicky vyplýva, že pri sledovaní výskytu istého javu v spoločnosti, napríklad preferenciách politickej strany v krajine, nemôže výskumník s každým občanom viesť kvalitatívny rozhovor skúmajúci jeho vnútorné motivácie. Zozbierať týmto spôsobom len stovky odpovedí by bolo nadľudskou úlohou, ktorá by v konečnom dôsledku nemala kvôli malej vzorke respondentov žiadnu výpovednú hodnotu. Naopak, pri výskume života etnickej menšiny na danom území by štandardizovaný dotazník priniesol len plytké informácie bez ďalšieho kontextu. Kvantitatívny aj kvalitatívny prístup majú teda v sociológii rovnako dôležité miesto, nie sú vo vzťahu podradenosti či nadradenosti. Naopak, rozsiahlejšie výskumy často kombinujú obidva prístupy - získané tvrdé dáta ďalej skúmajú prostredníctvom zberu mäkkých dát. Kvantitatívny výskum môže byť tiež spôsobom ako získané informácie z rozhovorov overiť na širšej vzorke respondentov a tým identifikovať ich prípadnú izolovanosť na kvalitatívne skúmaný subjekt.

Každá metóda z kvantitatívneho a kvalitatívneho prístupu má svoje špecifiká, výhody a nevýhody, preto si výskumník musí vybrať tú najvhodnejšiu na svoj výskum. Základnou metódou je štúdium existujúcich dokumentov a štatistických údajov, na základe ktorej je možné vykonávať **obsahovú analýzu a sekundárnu analýzu dát**. Výhodou tejto metódy je možnosť skúmať subjektívne názory historických osobností alebo pre výskumníka

nedostupných osobností, napr. amerického prezidenta. Taktiež je možné skúmať historické dokumenty a sledovať vývoj verejnej mienky, početnosť spoločenských a vzdelanostných tried, či iné demografické údaje. Dokumenty majú nevýhodu najmä v chýbajúcich neverbálnych komunikačných prostriedkoch, veľmi úzkym zameraní a nemožnosti prispôbiť si informácie presne na tému svojho výskumu. Ďalšou metódou sociologických výskumníkov je **pozorovanie**, ktoré môže prebiehať priamo alebo zúčastnene. Priame pozorovanie má podobu sledovania stanovených spoločenských javov, zaznamenávanie ich priebehu a frekvencie. Zúčastnené pozorovanie prebieha v podobe infiltrácie výskumníka do pozorovanej skupiny alebo javu, kedy sa stáva jej súčasťou. Výhodou takéhoto pozorovania je prirodzenosť aktérov, keďže pri zjavnom pozorovaní majú jednotlivci tendenciu svoje správanie prispôbovať. **Dotazníkový výskum** je ako štandardná kvantitatívna metóda známa väčšine ľudí, oslovenie anketárom na ulici je najmä vo väčších mestách veľmi častým javom. Dotazník je vo svojej podstate predtlačný formulár, ktorý ku každej otázke ponúka určité možnosti alebo škálované stupnice. (Jandourek, 2003) **Rozhovor**, ako štandardná metóda kvantitatívneho prístupu, môže mať viaceré formy. Štandardizovaný rozhovor má záväzne stanovené otázky, ich poradie aj spôsob ich kladenia. Rovnaké podmienky sú dôležité z pohľadu minimálneho skreslenia odpovedí respondenta. Neštandardizovaný alebo otvorený rozhovor, má z pohľadu štruktúry voľnejší priebeh, otázky sú kladené na základe výpovedí a neverbálnej komunikácie respondenta, majú však jasný cieľ a stanovené určité okruhy. Rozhovor môže byť vedený aj v rámci malej skupiny, vo forme diskusie na určitú tému. Výskumník je v úlohe moderátora tejto diskusie, avšak respondenti sú vzájomne vystavení určitej spoločenskej kontrole, odpovede teda nemusia byť úplne úprimné. (Bednárík a kol., 2009)

Každý sociologický výskum by mal prebiehať podľa určitých etických podmienok. S týmto účelom vzniklo 17. septembra 1948 združenie a kódex **ESOMAR**, súbor pravidiel pre organizácie a jednotlivcov zaoberajúcich sa prieskumom spoločnosti, verejnej mienky, alebo trhu. (SAVA, 2020) Kódex obsahuje 12 článkov, riadi sa tromi základnými princípmi: pri zbere údajov je výskumník povinný deklarovať aké informácie zbiera, na aký účel budú použité a komu budú v akej forme dostupné. Druhý princíp spočíva v povinnosti výskumníka zabezpečiť zozbierané dáta pred neoprávneným použitím tretími osobami. Tretí princíp ukladá výskumníkom povinnosť etického používania zozbieraných dát, nekonať takým spôsobom, ktorý by priniesol skúmaným subjektom ujmu alebo poškodil povest' a verejnú mienku.

## **ZHRNUTIE**

Sociológia je jednou z najmladších spoločenských vied, ktorá vznikla na základe výrazných socio-ekonomických zmien v prvej polovici 19. storočia. Prechod od tradičnej spoločnosti k modernej si vyžiadaval zmenu životného štýlu a hodnotového systému, ktorý práve sociológia ľuďom približovala a vysvetľovala. Moderná spoločnosť uľahčila jednotlivcom pohyb po spoločenskom rebríčku, takzvanú sociálnu mobilitu, a zmenila pohľad na jednotlivé vrstvy a sociálne skupiny. Sociológia zastrešuje nie len skúmanie spoločnosti ako celku, ale aj výskum čiastkových javov a fenoménov určitej doby. Za zakladateľa sociológie sa vo



všeobecnosti považuje Auguste Comte, ktorý je autorom pozitivistickej sociológie. Klasickí autori sa líšia predmetom aj rozsahom svojich teórií a myšlienok, čo dokazuje rôznorodé myšlienkové prúdy pôsobiace v rámci dynamickej modernej spoločnosti. V 20. storočí ale aj v súčasnej dobe sa mnohé klasické myšlienky v sociológii stále vyskytujú, či už ako ideový základ pre pokračovateľov daného myslenia, alebo základ pre historické deskripcie spoločnosti danej doby. V súčasnosti sa podľa sociológov nachádzame v etape postindustriálnej informačnej spoločnosti, ktorá sa vyznačuje globalizáciou, informatizáciou a sústredením ľudskej práce na sektor poskytovania služieb. V sociológii rozoznávame objektivistickú a interpretatívnu paradigmu, ktoré sa vyznačujú rozdielnym prístupom v chápaní vzťahu jednotlivca k spoločenským štruktúram. Z pohľadu rozsahu a hĺbky sociologického výskumu identifikujeme tri úrovne, kedy prvá úroveň je popisom všeobecných spoločenských javov, druhá úroveň sa podrobne zameriava na konkrétnu oblasť a najvyššia úroveň vytvára nové sociologické teórie vysvetľujúce spoločnosť ako celok. Výskumními najviac používaná je stredná úroveň, teda detailné analýzy a výskumy konkrétnych spoločenských javov alebo skupín. Výskum prebieha pomocou viacerých metód, ktoré delíme na kvantitatívne a kvalitatívne. Kvantitatívny prístup je zber veľkého množstva jednoduchých údajov, tvrdých dát. Kvalitatívny prístup skúma malé množstvo komplexných údajov, mäkké dáta. Najpoužívanejšou kvantitatívnou metódou je dotazník, v prípade kvalitatívneho výskumu je to rozhovor. Na zabezpečenie etického narábania s dátami vyzbieranými v rámci výskumu bolo vytvorené združenie ESOMAR spolu s rovnomenným kódexom, ktoré združuje organizácie zaoberajúce sa výskumom spoločnosti, verejnej mienky a trhu.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo viedlo ku vzniku sociológie ako samostatnej vedy?
2. Ako ovplyvnila teória Karla Marxa politiku v prvej polovici 20. storočia?
3. Aký je rozdiel medzi horizontálnou a vertikálnou mobilitou v spoločnosti?
4. Ktorý z ôsmich uvádzaných klasických autorov je Vám myšlienkovy najbližšie a čím?
5. Ako vnímate stratifikáciu a sociálnu mobilitu v modernej spoločnosti?
6. Prikláňate sa k objektivistickej alebo interpretatívnej paradigme?
7. Aké spoločenské javy by ste skúmali kvantitatívne a aké kvalitatívne?
8. Ako sa volá združenie a kódex zabezpečujúci etické narábanie s výskumnými údajmi?
9. Čo sú to tvrdé a mäkké dáta?
10. V čom spočíva obsahová analýza a sekundárna analýza dát?

### **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- BEDNÁRIK, R. a kol. 2009. *Stručný prehľad sociológie*. Bratislava: Enigma Publishing, 2009. 313 s. ISBN 978-80-89132-59-1.
- BUOCO VÁ, Z. 2006. *Úvod do sociológie*. Prešov: Katedra politológie FF Prešovskej univerzity v Prešove, 2006. 127 s. ISBN 8080684049.
- HAVLÍK, R. 2005. *Úvod do sociologie*. Praha: Karolinum, 2005. 128 s. ISBN 80-246-0381-0.

- JANDOUREK, J. 2003. *Úvod do sociologie*. Praha: Portál, 2003. 232 s. ISBN 80-7178-749-3.
- KELLER, J. 2004. *Dějiny klasické sociologie*. Praha: SLON, 2004. 529 s. ISBN 978-80-86429-52-6.
- KELLER, J. 2010. *Tři sociální světy*. Praha: SLON, 2010. 212 s. ISBN 978-80-7419-044-5.
- KELLER, J. 2012. *Úvod do sociologie*. Praha: SLON, 2012. 204 s. ISBN 978-80-7419-102-2.
- MONTOUSSÉ, M. – RENOARD, G. 2005. *Přehled sociologie*. Praha: Portál, 2005. 335 s. ISBN 80-7178-976-3.
- PETRUSEK, M. a kol. 2011. *Dějiny sociologie*. Praha: Grada Publishing, 2011. 240 s. ISBN 978-80-247-3234-3.
- SAVA, 2020. *ESOMAR kódex*. [online]. [cit. 22.9.2020]. Dostupné na internetu: <<https://sava.sk/standarty-kvality/esomar-kodex/>>

### **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- BAUMAN, Z. – MAY, T. 2010. *Myslet sociologicky*. Praha: SLON, 2010. 239 s. ISBN 9788074190261.
- DAHRENDORF, R. 1991. *Moderný sociálny konflikt*. Bratislava: Archa, 1991. 320 s. ISBN 80-7115-024-X.
- HUNTINGTON, S. 2001. *Střet civilizací*. Praha: Rybka Publishers, 2001. 447 s. ISBN 8086182495.
- PETRUSEK, M. 2000. *Sociologické školy, směry, paradigmaty*. Praha: SLON, 2000. 249 s. ISBN 80-85850-81-8.

# SPRÁVNE TRESTANIE A JEHO CHARAKTERISTICKÉ ČRTY

Doc. JUDr. Bystrík Šramel, PhD.

## Abstrakt:

Jednou z funkcií verejnej správy je aj realizácia vyvodzovania zodpovednosti za porušenie noriem v oblasti verejnej správy. Tento proces sa označuje ako správne trestanie. Správne trestanie je jednou z dvoch hlavných typov verejnoprávneho trestania (popri súdnom trestaní, t.j. trestaní za spáchaný súdny delikt - trestný čin). Najznámejšou podobou správneho trestania je trestanie za spáchaný priestupok. Okrem toho je však v praxi realizované aj správne trestanie za iné druhy správnych deliktov.

**Kľúčové slová:** správne trestanie, správny delikt, právna zodpovednosť, verejná správa, protiprávne konanie

## ZÁKLADNÉ ČRTY SPRÁVNEHO TRESTANIA

Správne trestanie predstavuje jednu z foriem tzv. verejnoprávneho trestania. **Verejnoprávne trestanie** je tou časťou činnosti štátu a jeho orgánov, v rámci ktorej dochádza k vyvodzovaniu právnej zodpovednosti deliktuálne zodpovedného subjektu za protiprávne konanie, t.j. za spáchanie verejnoprávneho deliktu. Ide o takú činnosť štátu, prostredníctvom ktorej si štát zastúpený príslušnými orgánmi vynucuje splnenie pravidiel správania sa, na ktorých dodržiavanie má výsostný záujem. Tieto pravidlá správania sa môžu mať rôznorodú povahu. Ich spoločným znakom je, že štát ich zakotvuje v množstve právnych predpisov s tým, že zabezpečenie ich dodržiavania je realizované predovšetkým hrozbou sankcie. Hlavným účelom verejnoprávneho trestania je sankcionovať také konania, ktoré sú zakázané z dôvodu ich spoločenskej škodlivosti či nebezpečnosti. Miera ich spoločenskej nebezpečnosti či škodlivosti nie je vždy rovnaká a diferencuje sa. Štát si však uzurpuje právo sankcionovať jednak menej závažné protiprávne konania (správne delikty), jednak závažné protiprávne konania (súdne delikty), ktoré sú spôsobilé ohroziť alebo porušiť záujmy chránené zákonmi.

Ako sme už teda uviedli, pri verejnoprávnom trestaní sa uskutočňuje **vyvodzovanie právnej zodpovednosti**. Charakteristickým znakom tohto procesu je skutočnosť, že subjektmi, voči ktorým vyvodzovanie právnej zodpovednosti smeruje, sú fyzické alebo právnické osoby nachádzajúce sa **v podriadenom postavení** voči orgánom štátu vyvodzujúcim zodpovednosť. Ich postavenie nie je rovnocenné postaveniu orgánov štátu, z čoho je odvodené aj právo štátnych orgánov autoritatívne zakročiť v prípade nerešpektovania spoločenských pravidiel kodifikovaných v právnych normách.

Na tomto mieste treba poznamenať, že samotný pojem právnej zodpovednosti sa v právnej teórii chápe v dvoch základných zmysloch – v širšom zmysle a v užšom zmysle. **Právna zodpovednosť v širšom zmysle** sa chápe ako právnymi normami upravený vzťah medzi štátom (jeho určitými orgánmi) a subjektmi práva zodpovedajúcimi pred spoločnosťou a štátom za presné a svedomité plnenie právnych noriem a na ne nadväzujúcich predpisov a povinností. Právna zodpovednosť sa v tomto prípade javí ako obsahová zložka právneho vzťahu, ktorá vzniká zároveň s právnou povinnosťou, a napokon vystupuje ako hrozba sankciou za porušenie povinností. **Právna zodpovednosť v užšom zmysle** predstavuje právnymi normami upravený vzťah medzi štátom (jeho určitými orgánmi) a narušiteľom práva (delikventom), ktorému je uložená povinnosť znášať ujmu (sankciu) ako následok za porušenie práva. Právna zodpovednosť sa tu stotožňuje so sankčnou povinnosťou (Ivor a kol., 2005). V ďalšom texte sa bude pojem právnej zodpovednosti používať práve v jeho užšom význame, t.j. ako právny následok porušenia objektívneho práva.

Na základe miery závažnosti protiprávneho konania, resp. stupňa jeho spoločenskej nebezpečnosti možno vo verejnom práve v zásade rozlišovať dve základné formy vyvodzovania právnej zodpovednosti – vyvodzovanie trestnoprávnej zodpovednosti (súdne trestanie) a vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti (správne trestanie).<sup>8</sup> Poslaním uplatňovania zodpovednosti je pri oboch typoch zodpovednosti odstránenie poruchy vzniknutej porušením právnej povinnosti a súčasne eliminovanie škodlivých následkov protiprávneho konania s cieľom zabrániť, resp. predísť jeho opakovaniu. Tomu zodpovedá i spôsob nápravy, ktorý sa však líši v závislosti od druhu uplatňovanej zodpovednosti. V prípade uplatňovania administratívnoprávnej zodpovednosti sa z hľadiska spôsobu realizácie nápravy rozlišujú dve skupiny administratívnoprávnych sankcií – tzv. správne tresty a tzv. správne sankcie obnovujúcej povahy. Správne tresty sa používajú tam, kde nápravu nemožno dosiahnuť z dôvodu nemožnosti faktického obnovenia porušeného stavu. Správne sankcie obnovujúcej povahy na rozdiel od toho prichádzajú do úvahy vtedy, ak je možná faktická náprava protiprávneho stavu (Průcha, 1998). Treba podotknúť, že správne trestanie a súdne trestanie majú niektoré znaky spoločné, iné znaky ich však významným spôsobom odlišujú.

Za základný spoločný znak možno považovať to, že pri oboch formách verejnoprávneho trestania ide o činnosť, ktorá má **výsostne represívny charakter**. Ten sa prejavuje predovšetkým v individuálnom pôsobení priamo na páchatel'a verejnoprávneho deliktu a v priamom a bezprostrednom zásahu do jeho základných ľudských práv a slobôd (napr. odňatie slobody, odňatie vlastníckeho práva, odňatie oprávnenia slobodne vyvíjať určitú činnosť). Represia samozrejme nie je v tomto prípade samoúčelná, ale slúži nielen k zabráneniu páchatel'ovi deliktu v páchaní ďalšej protiprávnej činnosti, ale aj k jeho prevýchove či resocializácii. Významným spoločným znakom správneho a súdneho trestania je tiež ich založenie na rovnakých či veľmi podobných základných zásadách trestania. Týmto zásadám sa budeme venovať v ďalšej časti tejto kapitoly.

Odlišnosti medzi správnym a súdnym trestaním sú determinované predovšetkým rozdielmi v povahe spáchaných deliktov a orgánov príslušných o delikte rozhodovať. Pojem

<sup>8</sup> V tomto prípade abstrahujeme od tzv. disciplinárnej zodpovednosti, ktorá sa uplatňuje v rámci určitej existujúcej spoločenskej (resp. verejnoprávnej) ustanovizne voči jej členom.

**správne trestanie** sa používa na označenie tej časti verejnoprávneho trestania, ktoré zákony zverujú správny orgánom. Ide o trestanie za správne delikty. Správne trestanie nie je teda súdnou činnosťou, ale činnosťou ktorá je spojená s výkonom verejnej správy. Niekedy sa v tejto súvislosti používa i pojem správne právo trestné, ktoré má označovať časť správneho práva upravujúceho oblasť sankcionovania porušenia administratívnoprávnych noriem. V rámci správneho trestania sa ukladajú sankcie a ochranné opatrenia za spáchané správne delikty (napr. priestupky). Orgánom, ktorý sankcie a ochranné opatrenia ukladá však nie je súd, ale orgán verejnej správy (správny orgán). Ten podľa zákona nemusí mať právnické vzdelanie a z toho dôvodu aj jeho rozhodnutie o vine a treste môže vykazovať podstatné vady. V dôsledku toho je takéto rozhodnutie preskúmateľné v rámci správneho súdnictva. Pojem **súdne trestanie** sa používa na označenie tej časti verejnoprávneho trestania, ktoré zákony zverujú trestným súdom. Ide o trestanie za súdne delikty. Touto časťou verejnoprávneho trestania sa zaoberá trestné právo hmotné a trestné právo procesné.

## ZÁKLADNÉ ZÁSADY SPRÁVNEHO TRESTANIA

Základné zásady správneho trestania predstavujú určité vedúce právne idey, na ktorých je správne trestanie založené, z ktorých správne trestanie vychádza a od ktorých sa správne trestanie nemôže odchyliť. Základné zásady trestania vyjadrujú základné hodnoty, na ktorých je súčasná spoločnosť založená a ktoré majú natoľko veľký význam, že sa pri úprave verejnoprávneho trestania nemôže od nich zákonodarca odkloniť. Predstavujú tak základné požiadavky na spôsob trestania v demokratickom a právnom štáte, dávajú mu základný rámec a predefinujú povahu a podobu rôznych procesných inštitútov.

Právna teória medzi **základné zásady správneho trestania** najčastejšie zaraďuje zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (žiadny delikt bez zákona, žiadny trest bez zákona), zásadu subsidiarity represie, zásadu rovnosti pred zákonom, zásadu stíhania len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom, zásadu *ne bis in idem* (nie dvakrát v tej istej veci) a zásadu prezumpcie neviny. Uvedený výpočet zásad však nemožno považovať za vyčerpávajúci, nakoľko v odbornej literatúre (Prášková, 2013) sa možno stretnúť aj s niektorými ďalšími zásadami správneho trestania, ako je napr. zásada humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti či zásada individualizácie trestu.

### 1) Zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*

Hmotnoprávna zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* vyjadruje požiadavku zákonnosti, ktorá sa má uplatňovať pri trestaní páchatel'a. Ide o zásadu, ktorá má pre správne trestanie kardinálny význam a má v ňom výsadné postavenie. Táto zásada v sebe zahŕňa štyri základné požiadavky:

*Nullum crimen sine lege scripta.* Ide o požiadavku, podľa ktorej podmienky zodpovednosti za správny delikt, jednotlivé znaky skutkovej podstaty správnych deliktov ako aj sankcie za správny delikt môžu byť ustanovené výlučne zákonom. To znamená, že podzákonné právne predpisy (napr. nariadenia vlády či vyhlášky okresných úradov) ani interné predpisy nemôžu zakladať nové pravidlá v oblasti správneho trestania.

*Nullum crimen sine lege certa.* Ide o požiadavku, podľa ktorej musí byť vyjadrenie skutkových podstát správnych deliktov určité, jasné a presné. Adresát právnej normy preto

nesmie mať pochybnosti o tom, či je jeho konanie sankcionovateľné a ak áno, aké sú podmienky sankcionovateľnosti.

*Nullum crimen sine lege stricta.* Ide o požiadavku zákazu analógie v neprospech páchatel'a. Analógia predstavuje proces podradenia prípadu, ktorý nie je upravený právnou normou pod právnou normu, ktorá upravuje prípad podobný. Ide o proces slúžiaci na dotvorenie pravidiel, na ktoré zákonodarca nemyslel a ktoré v právnom predpise nie sú uvedené. Analógia je zakázaná predovšetkým vo vzťahu k rozširovaniu podmienok administratívnoprávnej zodpovednosti (napr. zavedenie trestnosti pokusu správnym orgánom) a k zavádzaniu nových druhov sankcií a ochranných opatrení a podmienok ich ukladania.

*Nullum crimen sine lege praevia.* Ide o požiadavku zákazu retroaktivity v neprospech páchatel'a, alebo inými slovami povedané, zákazu spätného pôsobenia zákonov upravujúcich správne delikty. Dôvodom je nevyhnutnosť existencie právnej istoty v právnom štáte, zabezpečenia ochrany skoršieho povoleného konania jednotlivca a zabezpečenie možnosti predvídať právne dôsledky konania v budúcnosti.

## **2) Zásada subsidiarity represie**

Zásada subsidiarity represie vyjadruje požiadavku, aby sa trestanie realizovalo iba vtedy, kedy je to nevyhnutné a odôvodnené závažnosťou a spoločenskou škodlivosťou protiprávneho konania. Uvedená požiadavka vyplýva aj zo skutočnosti, že verejná správa predstavuje činnosť skôr administratívno-organizátorského charakteru a trestanie nie je jej hlavnou či originárnou funkciou. Oprávnenie ukladať sankcie trestnej povahy slúži orgánom verejnej správy iba ako krajný mocenský nástroj na dosiahnutie splnenia ich základných úloh. Správne orgány totiž disponujú aj mnohými inými právnymi prostriedkami netrestnej povahy, ktoré im umožňujú taktiež vynútiť splnenie právnej povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby ustanovenej v oblasti verejnej správy. Patria sem napr. exekučné úkony, bezprostredné zákroky, donucovacie úkony rôzneho druhu či rôznorodé nápravné prostriedky správneho dozoru vykonávaného inšpekčnými orgánmi (napr. zákaz výkonu prevádzkovej alebo obchodnej činnosti vydaný inšpektorom Slovenskej obchodnej inšpekcie) (Škultéty, 2006).

V zmysle tejto zásady preto sankcionovanie osoby prichádza do úvahy až vtedy, ak iné, miernejšie právne prostriedky nevedú k dosiahnutiu splnenia právnej povinnosti alebo nie sú dostatočné. S týmto samozrejme nerozlučne súvisí aj dostatočné informovanie spravovaných subjektov o ich povinnostiach v oblasti verejnej správy ustanovených administratívnoprávnymi normami a o možných právnych následkoch za ich nedodržanie.

## **3) Zásada rovnosti pred zákonom**

Zásada rovnosti pred zákonom vyjadruje v oblasti správneho trestania požiadavku, aby existencia rôznych druhov správnych deliktov s odlišnými objektívnymi a subjektívnymi predpokladmi zodpovednosti a odlišným systémom sankcií bola odôvodnená funkčnosťou, racionálnosťou a nevyhnutnosťou a aby zodpovedným osobám bolo zaistené rovnaké základné procesné postavenie (Hendrych a kol., 2012). Ako vyplýva z uvedeného, ide o zásadu hmotnoprávnu i procesnoprávnu, ktorá má zabezpečiť, aby nedochádzalo k rôznym formám diskriminácie a zvyhodňovania či znevýhodňovania jedného subjektu pred druhým. Táto zásada však neznamená absolútny zákaz rozdielneho zaobchádzania; prípadné rozdielne

zaobchádzanie však musí byť ospravedlniteľné, musí mať legitímny cieľ a musí byť vo vzťahu k tomuto cieľu primerané.

#### **4) Zásada stíhania len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom**

Táto zásada predstavuje procesný doplnok hmotnoprávnej zásady *nullum crimen sine lege*. Vyjadruje požiadavku, aby nebolo proti osobe vedené konanie o správnom delikte inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Uvedená zásada tak garantuje, že nikto nebude bezdôvodne či svojvoľne stíhaný a že do práv osôb, proti ktorým sa stíhanie vedie, nebude zasahované viac, ako si to vyžadujú potreby správneho konania. Cieľom konania o správnom delikte je zistenie skutkového stavu veci bez dôvodných pochybností a rozhodnutie o vine a treste. Nad rámec takto vymedzeného cieľa nie je možné v konaní ísť a ak by sa tak stalo, predstavovalo by to porušenie predmetnej zásady.<sup>9</sup>

#### **5) Zásada ne bis in idem**

Zásada ne bis in idem vyjadruje pravidlo, že nikto nemôže byť stíhaný a potrestaný za ten istý skutok viackrát. Táto zásada garantuje právnu istotu páchatel'a správneho deliktu v tom zmysle, že ak už bol potrestaný za správny delikt, tak ho za ten istý správny delikt nemožno potrestať znovu. Súčasne sa tým zabezpečuje autorita orgánu, ktorý rozhodol. Treba zároveň zdôrazniť, že v dôsledku uplatňovania princípu ne bis in idem je zakázané postihnúť osobu v konaní o správnom delikte, ak za ten istý skutok už bola postihnutá v trestnom konaní. Ak by to neplatilo, tak by bola osoba fakticky trestaná za rovnaký skutok dvakrát – v trestnom konaní i v správnom konaní.

Uplatňovanie zásady ne bis in idem však nevyklučuje použitie mimoriadnych opravných prostriedkov ustanovených v zákone. Ide o určitú výnimku zo zákazu opätovného stíhania pre rovnaký skutok, ktorá umožňuje, aby v právoplatne ukončenej veci mohlo byť opätovne začaté stíhanie. Príkladom je obnova konania, pri ktorej sa v uskutočnenom novom konaní odstráni nedostatky v pôvodne zistenom skutkovom stave veci a vydá sa nové rozhodnutie v predmetnej veci.

#### **6) Zásada prezumpcie nevinoty**

Podstata zásady prezumpcie nevinoty uplatňovanej v správnom trestaní spočíva v tom, že každý, proti komu sa vedie konanie o správnom delikte, sa považuje za nevinného, kým správny orgán nevysloví právoplatným rozhodnutím jeho vinu. Táto zásada vyjadruje požiadavku, aby bola vina obvineného preukázaná bez dôvodných pochybností, pričom obvinený môže, ale nie je povinný participovať pri dokazovaní. Uplatňovanie zásady prezumpcie nevinoty má v praxi dva základné procesné dôsledky:

*In dubio pro reo.* Ak po vykonanom dokazovaní a vyčerpaní všetkých dostupných dôkazných prostriedkov zostávajú dôvodné pochybnosti o otázke viny obvineného, správny orgán musí rozhodnúť v jeho prospech a zastaviť konanie. Nedokázaná vina má totiž rovnaký význam ako dokázaná nevina. Platí teda, že v prípade, ak správny orgán nenašiel dostatočné množstvo dôkazov poukazujúcich na vinu obvineného, nesmie vydať rozhodnutie, ktorým ho uznáva za vinného.

---

<sup>9</sup> Zásada stíhania len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom je vyjadrená aj v Charte základných práv európskej únie (Úradný vestník Európskej únie, C 83/389, 30. 3. 2010). Bližšie pozri: KLIMEK, L.: *Základné práva a trestné právo EÚ*. In: IVOR, J. – KLIMEK, L. et ZÁHORA, J.: *Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2013, ISBN 978-80-8155-017-1, s. 127 a nasl.

*Nemo tenetur seipsum accusare.* Obvinený zo správneho deliktu nesmie byť žiadnym spôsobom a za žiadnych okolností nútený k výpovedi alebo k priznaniu. Obvinený nie je povinný dokazovať svoju nevinu. Môže odmietnuť spolupracovať pri dokazovaní, pričom za takéto konanie ho nemožno žiadnym spôsobom postihovať.

## **SPRÁVNE DELIKTY VERZUS SÚDNE DELIKTY**

Ako sme už uviedli, správne a súdne delikty majú nielen spoločné znaky, ale sa od seba aj pomerne výrazne odlišujú. Tieto odlišnosti majú charakter jednak hmotnoprávny, jednak procesnoprávny.

Základný rozdiel vyplýva zo samotných **pojmov, resp. zo spôsobu definovania týchto deliktov**. Zatiaľ čo súdny delikt, t.j. trestný čin, má svoju legálnu definíciu uvedenú v Trestnom zákone, pri správnych deliktoch v zásade platí, že definíciu obsiahnutú v právnych normách nemajú a nájsť ju možno výlučne v právnej teórii. Istú výnimku z tohto pravidla predstavuje iba priestupok ako jeden z druhov správneho deliktu, ktorého legálna definícia sa nachádza v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Pojem trestný čin je definovaný v § 8 Trestného zákona ako „protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v tomto zákone, ak tento zákon neustanovuje inak.“ Naproti tomu priestupok je definovaný v § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch ako „zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.“ Právno-teoretickému vymedzeniu pojmu správny delikt sa budeme venovať v ďalšej časti kapitoly.

Ďalším rozdielom je rozdiel **v kategorizácii správnych a súdnych deliktov**. Zatiaľ čo súdny delikt je členený priamo Trestným zákonom na dve kategórie (prečiny a zločiny), správny delikt takúto jednoznačnú legálnu kategorizáciu nemá. Správny delikt a jeho druhy sú opätovne vymedzené iba v právnej teórii, pričom jednotlivé členenia správneho deliktu sa odlišujú v závislosti od autora, ktorý sa k členeniu týchto deliktov vyslovuje.

Významným rozdielom medzi správnym a súdnym deliktom je tiež rozdiel **v orgáne oprávnenom delikt prejednávať a ukladať zaň sankciu**. Prejednávanie súdnych deliktov a ukládanie trestov za ne je zverené zásadne nezávislému a nestrannému súdu. Prejednávanie správnych deliktov a ukládanie sankcií za ne je však zverené orgánu verejnej správy (správneho orgánu). Treba však uviesť, že za určitých podmienok sa aj na správnom trestaní môžu podieľať súdy. Ide konkrétne o oblasť správneho súdnictva, v rámci ktorého je možné právoplatné rozhodnutie správneho orgánu o priestupku preskúmať na návrh účastníka konania na správnom súde (krajský súd). Ten môže takéto právoplatné rozhodnutie nielen zrušiť, ale aj zmeniť. Okrem toho aj niektoré neprávoplatné rozhodnutia orgánu verejnej správy o správnom delikte preskúmava nie správny orgán vyššieho stupňa, ale priamo súd. Občiansky súdny poriadok zakladá napríklad v § 246 ods. 2 vecnú príslušnosť Najvyššieho súdu SR na preskúmanie rozhodnutí a postupu ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ak to ustanoví zákon. Takýmto zákonom je napríklad zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách, ktorý v § 64 ods. 6 uvádza, že proti rozhodnutiu Rady



pre vysielanie a retransmisiu o uložení sankcie možno podať opravný prostriedok na Najvyšší súd SR.

Ďalší rozdiel spočíva v **procesnom režime vyvodzovania zodpovednosti za spáchaný delikt**. Platí totiž, že zatiaľ čo súdne delikty sú postihované v rámci trestného konania, správne delikty sú postihované v rámci správneho konania. Markantný rozdiel medzi oboma druhmi konaní však spočíva v tom, že zatiaľ čo pravidlá trestného konania sú kodifikované výlučne v Trestnom poriadku, konanie o správnom delikte takúto jednotnú kodifikáciu nemá. Jeho pravidlá sú totiž rozptýlené vo veľkom počte zákonov, ktoré veľmi často zakladajú odlišné pravidlá trestania. Aspoň čiastočnú kodifikáciu procesných pravidiel možno nájsť síce v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v oblasti priestupkového práva však platí súčasne subsidiárne použitie správneho poriadku. Čo sa týka ďalších druhov správnych deliktov (iných ako priestupky) vymedzených v osobitných zákonoch, vo všeobecnosti platí, že na konanie o nich sa použije správny poriadok, ak neobsahujú osobitnú procesnoprávnu úpravu konania. Sú však aj zákony, ktoré takúto úpravu obsahujú a v takomto prípade sa správny poriadok na konanie o správnom delikte použije len subsidiárne, to znamená, len ak osobitný zákon určité špecifické pravidlá neobsahuje. Treba však uviesť, že v niektorých prípadoch konania a rozhodovania o správnom delikte sa ani len subsidiárne nepoužijú ustanovenia správneho poriadku, nakoľko s tým osobitné zákony výslovne ani len nerátajú, resp. sa odvolávajú na subsidiárne použitie iného procesného predpisu. Ako príklad možno uviesť konanie o správnych disciplinárnych deliktoch prokurátorov, na ktoré sa podľa § 216 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry má subsidiárne použiť Trestný poriadok.

Za významný rozdiel medzi správnym a súdnym deliktom možno považovať tiež **rozdiel v spoločenskej difamácii**<sup>10</sup>. Vo všeobecnosti sa za viac spoločensky odsúdeniahodné považujú súdne delikty (trestné činy) ako správne delikty. Spáchanie správneho deliktu, napr. prekročenie najvyššej povolenej rýchlosti osobným motorovým vozidlom nie je spravidla členmi spoločnosti vnímané tak kriticky, ako napr. spáchanie trestného činu podvodu, krádeže či nebodaj vraždy. S uvedeným kritériom nerozlučne súvisí aj podstata evidencie trestov za trestné činy v registri trestov, výpisy a odpisy z ktorého slúžia na osvedčovanie bezúhonnosti a spoľahlivosti fyzickej osoby. Keďže do registra trestov sa nezapisujú sankcie za správne delikty, možno usúdiť, že spoločenská difamácia je pri súdnom delikte v zásade vyššia ako pri správnom delikte. Uvedená skutočnosť je však do istej miery relativizovaná častokrát nepremyslenými legislatívnymi iniciatívami výlučne politického charakteru spočívajúcimi v kriminalizácii málo závažných konaní a v ich presúvaní z roviny administratívnoprávnej zodpovednosti do roviny trestnoprávnej zodpovednosti. V dôsledku toho sa spoločnosť stáva čoraz menej senzitívnou na páchanie trestnej činnosti a zásahy orgánov činných v trestnom konaní naopak začína pociťovať ako zbytočnú perzekúciu.

Za rozdiel medzi súdnym deliktom a správnym deliktom sa taktiež považuje **stupeň spoločenskej škodlivosti či spoločenskej nebezpečnosti deliktu**. V zásade sa za viac spoločensky nebezpečný považuje súdny delikt. Spáchanie súdneho deliktu totiž poškodzuje alebo ohrozuje najzávažnejšie záujmy či hodnoty spoločnosti, ktorým ochranu poskytujú

---

<sup>10</sup> Odsúdenie spoločnosťou, poškodenie cti v spoločnosti.

Trestný zákon. Správny delikt je chápaný ako spoločensky menej škodlivý čin, čo je aj dôvod, prečo rozhodovanie o ňom už nie je zverené do rúk súdu, ale správneho orgánu, ktorý spravídla nedisponuje odbornosťou porovnateľnou odbornosti sudcu. Treba však uviesť, že podobne ako pri hodnotení spoločenskej difamácie, aj pri hodnotení miery spoločenskej škodlivosti správneho deliktu možno naraziť na správne delikty, ktorých škodlivosť relativizuje uvedené diferenciačné kritérium. Ako príklad možno uviesť mnohé správne delikty z oblasti ochrany životného prostredia. Priestupok spočívajúci vo vypúšťaní odpadových vôd do povrchových vôd alebo do podzemných vôd bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy je asi ťažko spoločensky menej škodlivý ako napr. trestný čin porušovania ochrany rastlín a živočíchov spočívajúci v neoprávnenej jazde motorovou trojkolkou, štvorkolkou či motocyklom alebo skútrom na lesnom alebo poľnohospodárskom pozemku.

Za diferenciačné kritérium sa v odbornej literatúre častokrát uvádza aj **objekt deliktu**, t.j. aké záujmy, hodnoty či spoločenské vzťahy sú chránené deliktom. Zatiaľ čo objektom súdnych deliktov je najmä ochrana života, zdravia, majetku či bezpečnosti osôb, v prípade správneho deliktu je to ochrana riadneho a nerušeného výkonu verejnej správy. Aj toto kritérium je však do určitej miery sporné, keďže na jednej strane aj mnohé trestné činy chránia poriadok vo verejnej správe a na strane druhej aj mnohé priestupky chránia život, zdravie či majetok osôb.

Ďalšia odlišnosť spočíva **v subjekte deliktu**. Podľa Trestného zákona platí, že trestný čin môže spáchať výlučne fyzická osoba. Aktuálne platný a účinný Trestný zákon nepozná pravú trestnú zodpovednosť právnických osôb. V oblasti správneho trestania je však situácia mierne odlišná, pretože deliktuálne zodpovednou môže byť nielen fyzická osoba, ale aj právnická osoba. Aj právnickej osobe môže byť uložená v správnom konaní sankcia za spáchanie správneho deliktu. Opäť však treba konštatovať, že toto diferenciačné kritérium nie je absolútne, a to predovšetkým v kontexte pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorá má od 1. júla 2015 platiť aj na Slovensku.

Rozdiel medzi správnymi a súdnymi deliktmi spočíva tiež **v otázke zavinenia**. Pri súdnych deliktoch sa vyžaduje pre naplnenie skutkovej podstaty úmyselné zavinenie, pokiaľ nie je priamo uvedené, že stačí zavinenie z nedbanlivosti. Pri správnych deliktoch nie je zavinenie obligatórnym znakom všetkých druhov správnych deliktov. Platí preto, že pokiaľ je v zákone upravujúcom správny delikt ustanovené, že sa vyžaduje zavinenie, stačí aj zavinenie z nevedomej nedbanlivosti. Možno sa však stretnúť aj so správnymi deliktmi, pri ktorých sa vyžaduje úmyselné zavinenie, v opačnom prípade sa nebude jednať o správny delikt. Treba preto zdôrazniť, že na rozdiel od súdnych deliktov, zodpovednosť za ktoré je vždy podmienená zavinením (či už úmyselným alebo nedbanlivostným), pri správnych deliktoch sa na vznik zodpovednosti nevyžaduje vždy zavinenie (či už úmyselné alebo nedbanlivostné) a v niektorých prípadoch stačí iba existencia škodlivého výsledku činnosti. To znamená, že zatiaľ čo pri trestných činoch sa uplatňuje vždy tzv. subjektívna zodpovednosť, pri správnych deliktoch sa uplatňuje aj subjektívna zodpovednosť, ale aj tzv. objektívna zodpovednosť.

Napokon treba tiež uviesť, že niektorí autori (Babiaková, 2000) uvádzajú ako diferenciačné kritérium aj **rozsah sankcie**, a to v tom zmysle, že za súdny delikt sa v zásade ukladá prísnejší trest ako v prípade spáchania správneho deliktu. To je síce na jednej strane pravdou (trest odňatia slobody je zaiste prísnejší ako napr. sankcia pokarhania či prepadnutia

veci), na strane druhej však treba poznamenať, že aj toto pravidlo sa relativizuje najmä v súvislosti so skutočnosťou, že mnohé zákony upravujúce rôzne úseky verejnej správy umožňujú uložiť páchatelovi správneho deliktu oveľa vyššie peňažné tresty (pokuty) ako je horná hranica peňažného trestu, ktorý možno uložiť v trestnom konaní (331 930 eur).

*Príklad:*

*Podľa § 34 ods. 1 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov je Úrad jadrového dozoru SR povinný uložiť fyzickej alebo právnickej osobe pokutu až do 2 000 000 eur, ak poruší zákaz prepravovať rádioaktívne odpady alebo vyhoreté jadrové palivo do tretieho štátu, ktorý podľa stanoviska príslušných orgánov členského štátu pôvodu nemá technické, právne a administratívne kapacity a dozornú štruktúru na bezpečné nakladanie s rádioaktívnymi odpadmi alebo s vyhoretým jadrovým palivom podľa medzinárodnej zmluvy.*

## POJEM A ČLENENIE SPRÁVNÝCH DELIKTOV

Správny delikt patrí popri súdnom delikte, ústavnom delikte a medzinárodnoprávnom delikte medzi druhy **verejnoprávnych deliktov**. Ide o pojem, ktorý nie je v platnej legislatíve žiadnym spôsobom vymedzený a jeho definície podáva iba právna veda. Tie sa samozrejme v závislosti od toho-ktorého autora líšia. Prevažná časť odborných publikácií sa však zhoduje v definícii, podľa ktorej správnym deliktom je **protiprávne konanie fyzickej alebo právnickej osoby, ktorého znaky sú stanovené zákonom a za ktoré ukladá správny orgán trest (sankciu) stanovený normou správneho práva.**<sup>11</sup>

Podobne ako pri iných druhoch verejnoprávnych deliktov, aj pri správnom delikte možno ustáliť jeho základné pojmové znaky. Treba však zároveň uviesť, že z dôvodu absencie legálnej definície pojmu správny delikt jeho pojmové znaky nie sú jednoznačne stanovené a vyjadruje sa k nim len právna veda. Tá sa ale pre značnú početnosť autorov úplne nezhoduje vo vymedzení pojmových znakov a z toho dôvodu možno nájsť v odbornej literatúre rôznorodé formulácie pojmových znakov správneho deliktu. Jedna časť autorov napr. považuje za pojmové znaky správneho deliktu protiprávne konanie, sankcionovateľnosť (trestnosť), zodpovednú osobu, zavinenie, ustanovenie znakov skutkovej podstaty v zákone a ustanovenie procesného postupu v zákone (Machajová, 2012). Iná časť autorov zase považuje za pojmové znaky správneho deliktu protiprávnosť, trestnosť, konanie, zodpovednú osobu, zavinenie (Škultéty, Andorová, Tóth, 2012).

Máme za to, že najvhodnejším vymedzením pojmových znakov správneho deliktu je vymedzenie pojmových znakov odvíjajúce sa, resp. spojené s vymedzením pojmových znakov trestného činu.<sup>12</sup> V zmysle uvedeného tak medzi tieto znaky patria (Prášková, 2013):

- Protiprávnosť

<sup>11</sup> Por. HENDRYCH, D. a kol.: *Správni právo: obecná časť*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 423; MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 6. aktualiz. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 257; PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy zodpovednosti za správni delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 185; MATEŠ, P. a kol.: *Základy správneho práva trestného*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 7.

<sup>12</sup> Pojmové znaky trestného činu sú v zmysle jeho legálnej definície zakotvené v § 8 Trestného zákona protiprávnosť a formálne znaky (znaky skutkovej podstaty).

- Znaky skutkovej podstaty
- Všeobecné znaky správneho deliktu
- Spoločenská škodlivosť činu

### **1) Protiprávnosť**

Protiprávnosť predstavuje prejav vôle subjektu správneho deliktu, ktorým porušuje príkazy a zákazy ustanovené platným právom. Protiprávnosť činu tiež označuje jeho zakázanosť, nedovolenosť. Protiprávne konanie môže byť nielen zavinené (úmyselne či z nedbanlivosti), ale aj nezavinené. V prípade nezavineného protiprávneho konania sa berie do úvahy iba existencia škodlivého výsledku, vnútorný psychický vzťah páchatel'a ku konaniu a následku sa neberie do úvahy.

Protiprávnosť určitého konania sa vyvodzuje z celého právneho poriadku, vo väčšine prípadov sa však dá odvodiť od porušenia povinnosti obsiahnutej v norme správneho práva. V prípade, ak protiprávnosť určitého konania absentuje, nemožno hovoriť o správnom delikte. Tak je tomu najmä v prípade tzv. okolností vylučujúcich protiprávnosť (napr. nutná obrana, krajná núdza), pri ktorých absencia znaku protiprávnosti robí z konania navonok sa javiaceho ako škodlivého konanie dovolené, nie protiprávne.

*Príklad:*

*Policajná hliadka 20. augusta 2014 vykonávala o 22.50 hod. v meste B. cestnú kontrolu. Pri kontrole náhodne zastaveného osobného motorového vozidla vzniklo podozrenie, že vodič motorového vozidla, M. M., je pod vplyvom alkoholu. M. M. však tvrdil, že alkohol pil pred siedmimi hodinami, a to v množstve, ktoré nemohlo mať vplyv na jeho šoférovanie. Keď ho príslušník Policajného zboru vyzval, aby sa podrobil dychovej skúške, M. M. to odmietol. Rovnako sa M. M. odmietol podrobiť odberu krvi a moču na účely zistenia prítomnosti alkoholu v krvi. Protiprávnosť konania vodiča M. M. vyplývala v uvedenom prípade z viacerých právnych predpisov. V prvom rade možno uviesť zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v § 4 ods. 2 písm. c) ustanovuje zákaz viesť vozidlo v takom čase po požití alkoholu alebo inej návykovej látky, keď sa alkohol alebo iná návyková látka ešte môžu nachádzať v jeho organizme. Protiprávnosť konania tiež vyplýva z § 137 ods. 2 písm. b) toho istého zákona, podľa ktorého je porušením pravidiel tiež odmietnutie podrobiť sa vyšetreniu na zistenie požitia alkoholu alebo inej návykovej látky. Okrem toho treba uviesť, že na protiprávnosť uvedených konaní poukazujú aj § 22 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch č. 372/1990 Zb. a § 289 ods. 2 Trestného zákona, ktoré zakladajú zodpovednosť za odmietnutie podrobeniu sa vyšetreniu na zistenie návykovej látky.*

### **2) Znaky skutkovej podstaty**

Skutková podstata správneho deliktu predstavuje súhrn znakov, prostredníctvom ktorých možno určité ľudské správanie charakterizovať ako správny delikt. Skutková podstata a jej znaky umožňujú odlíšiť od seba jednotlivé druhy správnych deliktov a správne pochopiť význam či závažnosť určitého protiprávneho konania. Prostredníctvom definovania jednotlivých skutkových podstát štát limituje možnosti sankcionovateľnosti rôznych foriem protiprávnych konaní. Ak určité konanie nie je definované prostredníctvom skutkovej podstaty, má občan istotu, že za takéto konanie nemôže byť stíhaný.

Znaky skutkovej podstaty predstavujú tzv. formálne znaky správneho deliktu. Sú uvedené vo všeobecnej i osobitnej časti zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, príp. v ďalších osobitných zákonov upravujúcich skutkové podstaty priestupkov. Znaky skutkových podstat iných správnych deliktov sú uvedené v jednotlivých osobitných zákonoch, nielen v častiach obsahujúcich jednotlivé skutkové podstaty, ale aj v častiach obsahujúcich ustanovenia spoločné pre všetky iné správne delikty vymedzené v príslušnom zákone.

Znaky skutkovej podstaty možno roztriediť na obligatórne znaky a fakultatívne znaky. Medzi obligatórne znaky patrí objekt, objektívna stránka, subjekt, subjektívna stránka<sup>13</sup>. Medzi fakultatívne znaky patrí hmotný predmet útoku, účinok deliktu, čas spáchania deliktu, miesto spáchania deliktu, spôsob spáchania deliktu. Bližší výklad k jednotlivým znakom bude obsiahnutý v časti venovanej skutkovej podstate priestupku.

### **3) Všeobecné znaky správneho deliktu**

Všeobecné znaky správneho deliktu sú znaky, ktoré vymedzujú tzv. deliktuálnu spôsobilosť osoby. Deliktuálna spôsobilosť predstavuje spôsobilosť osoby na protiprávne úkony a zakladá jej spôsobilosť niesť následky svojho protiprávneho konania. Existencia deliktuálnej spôsobilosti sa u fyzickej osoby viaže na dve podmienky – dosiahnutie určitého veku a pričítanosť v čase spáchania činu. V prípade právnickej osoby takéto podmienky prirodzene nie sú uplatniteľné a právny poriadok spája vznik deliktuálnej spôsobilosti s momentom vzniku právnickej osoby. Každá právnická osoba, ktorá platne vznikla a existuje má teda deliktuálnu spôsobilosť a je sankcionovateľná v správnom konaní.

### **4) Spoločenská škodlivosť činu**

Spoločenská škodlivosť činu, niekedy označovaná aj ako nebezpečnosť činu, predstavuje tzv. materiálny znak správneho deliktu. Ide o schopnosť určitého činu osoby vyvolať poruchu alebo ohrozenie významných záujmov chránených v určitej spoločnosti. Spoločenská škodlivosť určitého činu je premenlivá v čase i priestore. To, čo sa považovalo za škodlivé v minulosti sa nemusí považovať za škodlivé v súčasnosti a naopak. To, čo je škodlivé v spoločnosti existujúcej na našom území nemusí byť považované za škodlivé v spoločnosti existujúcej na inom území. Aj z toho dôvodu sa skutkové podstaty správnych deliktov jednotlivých krajín medzi sebou líšia. V niektorých prípadoch vzniká dokonca pomerne veľký kontrast medzi krajinami s liberálnou spoločnosťou a krajinami s konzervatívnou spoločnosťou. To sa prejavuje aj na formulácii správneho deliktu ako takého a prístupe k jeho spoločenskej škodlivosti či nebezpečnosti.

Spoločenská škodlivosť sa považuje za tzv. materiálny korektív, ktorý určitým spôsobom zmierňuje, koriguje striktnosť čisto formálneho prístupu k pojmu správny delikt. Ak by sa totiž pristupovalo k správne deliktu výlučne optikou jeho formálnych znakov, tak by sa v mnohých prípadoch zdalo byť vyvodzovanie zodpovednosti príliš tvrdé a neprimerané, častokrát až nezmyselné, nespravodlivé a iracionálne.

*Príklad:*

*V prípade rýdzo formálneho prístupu k chápaniu pojmu správny delikt by bol správny orgán povinný vyvodiť zodpovednosť a uložiť sankciu osobe aj v prípade, ak si prisvojila cudziu vec,*

---

<sup>13</sup> Treba však podotknúť, že subjektívna stránka v podobe zavinenia nie je formálnym znakom správneho deliktu vždy. Existujú totiž správne delikty, pri ktorých sa neskúma zavinenie a v takomto prípade sa bude osoba brať na zodpovednosť len z dôvodu vzniku škodlivého následku (nezavineneho).

*tým že sa jej zmocnila, pričom takouto vecou bola napr. ceruzka, pero alebo vreckovka. Uplatňovanie materiálneho korektívu vo verejnoprávnom trestaní však robí z takéhoto činu čin, ktorý nie je spoločensky škodlivý či nebezpečný a z toho dôvodu sa nejedná o správny delikt (priestupok proti majetku). Absentuje tu totiž jeden z pojmových znakov správneho deliktu – spoločenská škodlivosť činu.*

Ako sme už uviedli, správny delikt nemá svoju legálnu kategorizáciu. Členenie správnych deliktov na viaceré druhy je preto v súčasnosti výlučne právno-teoretickou záležitosťou. Z toho dôvodu je vymedzenie druhov správnych deliktov v odborných publikáciách pomerne rôznorodé a závisí od toho-ktorého autora, ako sa k nemu postaví. Za najznámejšie možno považovať nasledovné členenie správnych deliktov (Machajová, 1998):

- priestupky,
- iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia,
- správne delikty právnických osôb a fyzických osôb (napr. podnikateľov) postihované zásadne bez ohľadu na zavinenie,
- správne disciplinárne delikty,
- správne poriadkové delikty.

Tých typológií by sa zaiste dalo nájsť väčšie množstvo, exemplifikatívne uvedené členenia sú však pre účely tejto publikácie postačujúce.

## **ZHRNUTIE**

Správne trestanie predstavuje jednu z foriem tzv. verejnoprávneho trestania. Pri verejnoprávnom trestaní sa uskutočňuje vyvodzovanie právnej zodpovednosti. Charakteristickým znakom tohto procesu je skutočnosť, že subjektmi, voči ktorým vyvodzovanie právnej zodpovednosti smeruje, sú fyzické alebo právnické osoby nachádzajúce sa v podriadenom postavení voči orgánom štátu vyvodzujúcim zodpovednosť. Pojem správne trestanie sa používa na označenie tej časti verejnoprávneho trestania, ktoré zákony zverujú správny orgánom. Ide o trestanie za správne delikty. Správne trestanie nie je teda súdnou činnosťou, ale činnosťou ktorá je spojená s výkonom verejnej správy. Medzi základné zásady správneho trestania odborná literatúra najčastejšie zaraďuje zásadu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (žiadny delikt bez zákona, žiadny trest bez zákona), zásadu subsidiarity represie, zásadu rovnosti pred zákonom, zásadu stíhania len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom, zásadu ne bis in idem (nie dvakrát v tej istej veci) a zásadu prezumpcie nevinoty.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo je to právna zodpovednosť?
2. Ako možno charakterizovať pojem správne trestanie?
3. Čo predstavuje zásada nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege?
4. Čo predstavuje zásada subsidiarity represie?
5. Čo predstavuje zásada ne bis in idem?
6. Čo znamená zásada prezumpcie nevinoty?

7. Aký je rozdiel medzi správnymi deliktmi a súdnymi deliktmi?
8. Aké sú pojmové znaky správneho deliktu?
9. Aké sú všeobecné znaky správneho deliktu?
10. Aké druhy správnych deliktov rozoznávame?

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- ACHBERGEROVÁ, H. - PAŽITKA, J.: *Základy priestupkového práva hmotného a procesného*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 1999. 138 s. ISBN 80-8054-120-5
- BABIAKOVÁ, E.: *Aktuálne otázky správneho trestania*. In: *Justičná revue*, 52, 2000, č. 1, s. 4 -9
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správni právo: obecná časť*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3
- HORIZINKOVÁ, E.: *Hmotněprávní aspekty návrhových přestupků*. In: *Policajná teória a prax*, 3/2013, s. 18 - 31.
- HORIZINKOVÁ, E. - ČECHMÁNEK, B.: *Přestupky a správní trestání*. 4. doplněné vydání. Praha: Eurounion, 1998. 311 s. ISBN 978-80-7317-069-1
- IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: 1: všeobecná časť*. 2. dopln. a preprac. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2010. 532 s. ISBN 978-80-8078-308-2
- KLAPAL, V.: *Pokračujúci, trvajúci a hromadný presteupek (1. časť)*. In: *Trestněprávní revue*, 9/2013, s. 206-213.
- KOLMAN, P.: *Správni právo trestní: K problematice promlčení přestupku (zejména) ve vztahu k trestnému řízení*. In: *Trestní právo*, 12/2011, s. 20-22.
- MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 6. aktualiz. vyd. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : EUROKÓDEX, 2012. 687 s. ISBN 978-80-89447-74-9
- MACHAJOVÁ, J.: *Základy priestupkového práva: Komentár k zákonu o priestupkoch a súvisiace právne predpisy*. Šamorín: Heuréka, 1998. 335 s. ISBN 80-967653-2-9
- MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 180 s. ISBN 80-7179-789-8
- OTTOVÁ, L.: *K otázkám právní kvalifikace přestupku a efektivitě správního trestání*. In: *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2/2012, s. 39-45.
- POTÁŠCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov*. Bratislava: Eurokódex, 2011. 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4
- PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013. 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8
- PRŮCHA, P.: *K reformě správního trestání*. In: *Právník*, 12/1998, s. 1029-1038.
- SOBIHARD, J.: *Prepadnutie veci v priestupkovom konaní*. In: *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore - súčasnosť a vízie*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010, s. 190 - 195. ISBN 978-80-89447-35-0
- ŠKULTÉTY, P.: *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2006. 221 s. ISBN 80-7160-205-1

ŠKULTÉTY, P. - ANDOROVÁ, P. - TÓTH, J.: *Správne právo hmotné: Všeobecná časť. 2.* vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. 261 s. ISBN 978-80-89122-78-3  
Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

## ODPORÚČANÁ LIERATÚRA K ŠTÚDIU

- BABIAKOVÁ, E.: *O problematike správnych deliktov právnických osôb.* In: *Justičná revue.* Roč. 51, č. 3 (1999), s. 21-33.
- BABIAKOVÁ, E. - HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva.* Bratislava: IURA EDITION, 2012. 414 s. ISBN 978-80-8078-462-1.
- FRUMAROVÁ, K.: *K reformě správního trestání.* In: *Trestní právo.* Roč. 7, č. 5 (2002), s. 4-8.
- HAŠANOVÁ, J.: *Správne právo : Všeobecná a osobitná časť.* Bratislava: Veda, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9
- HORZINKOVÁ, E. - HORZINKOVÁ, K.: *Některé přestupky proti občanskému soužití a obdobné trestné činy.* In: *Bezpečnostní teorie a praxe.* ISSN 1801-8211, č. 3 (2013), s. 47-52.
- HORZINKOVÁ, E. - KŘEPELKA, J.: *Principy správního trestání ve vztahu k neoprávněnému podnikání.* In: *Justičná revue.* ISSN 1335-6461. Roč. 65, č. 6-7 (2013), s. 972-981.
- HORZINKOVÁ, E.: *Správní trestání a jeho obecné principy ve vztahu k přestupkům proti občanskému soužití.* In: *Policajná teória a prax.* ISSN 1335-1370. Roč. 21, č. 1 (2013), s.3-14.
- KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část).* In: *Trestněprávní revue.* ISSN 1213-5313. Roč. 12, č. 9 (2013), s. 206-212.
- KLAPAL, V.: *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (2. část).* In: *Trestněprávní revue.* ISSN 1213-5313. Roč. 12, č. 10 (2013), s. 230-234.
- POTĚŠIL, L.: *Správní trestání a soudní přezkum.* In: *Právní rozhledy.* ISSN 1210-6410. Roč. 20, č. 11 (2012), s. 381-385.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné : Všeobecná časť. 2. vyd.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 316 s. ISBN 978-80-89603-68-8



# TEORETICKÉ VYMEDZENIE VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ SUBSYSTÉMOV V RÁMCI SPRÁVNEJ VEDY

PhDr. Martin Švikruha, PhD.

## Abstrakt:

Hoci verejná správa nemá v súčasnom právnom poriadku svoju zákonnú definíciu, v predkladanom učebnom texte sa pokúsime podrobnejšie objasniť tento pojem a tiež sa zameriame na jej jednotlivé subsystemy. Predkladaný učebný text predstavuje študijný materiál pre študentov verejnej správy s cieľom zoznámiť ich s problematikou a povinnosťami, ktorými sú ako občania tejto krajiny, konkrétneho kraja a obce nositeľmi.

**Kľúčové slová:** správna veda, verejná správa, organizačné princípy verejnej správy, subsystemy verejnej správy, verejnoprávne korporácie

**Správna veda** nesie označenie interdisciplinárnej vedy zahŕňajúcej rôzne vedné odbory ako napr. politológiu, ekonómiu, právo či sociológiu. To znamená, že je to veda sprostredkujúca alebo prierezová, ktorá zasahuje do rozmanitých vied a vedných odborov vedeckého a praktického bádania. Je úzko previazaná so správnym právom, ktoré sa zaoberá právnymi záležitosťami vo verejnej správe. Úlohou **správneho práva** je regulovať miesto a vystupovanie právnych subjektov v procese uskutočňovania výkonnej moci v štáte. (Škultéty, 2008) Hlavným inštitútom správneho práva je verejná správa. Na tomto mieste je dôležité pripomenúť, že významovo nie je verejná správa identická so správou ako takou. Všeobecné ponímanie správy zahŕňa „činnosti smerujúce nielen k plneniu cieľov verejných, ale aj súkromných“ (Hendrych, 2003, s. 11). **Správu** tak možno vo všeobecnosti definovať ako každú zámernú činnosť, ktorá smeruje k napĺňaniu určitých cieľov a potrieb (Machajová a kol, 2007). Správnu vedu vnímame aj ako vednú disciplínu, ktorá „skúma organizáciu a činnosť verejnej správy v jej skutočnej a reálnej podobe“ (Gašpar, 1985, s. 22). Možno konštatovať, že správna veda sa zaoberá širokou oblasťou spoločenských vzťahov a úloh spadajúcich do verejnej správy, k čomu využíva aj znalosti z ostatných vedných okruhov. V oblasti verejnej správy venuje pozornosť pôsobeniu jej kľúčových zložiek, podobne ako aj jej jednotlivých odvetví. Pri klasifikácii samotného pojmu správa je potrebné rozlišovať medzi tým, či ide o správu verejných záležitostí alebo záležitosti súkromných. Na základe určitých aspektov môžeme podľa Kútika a Karbacha (2011) poukázať na rozličnosti medzi verejnou a súkromnou správou. Týmito hlavnými aspektmi rozoznávajúcimi verejnú a súkromnú správu sú:

1. **Účelový aspekt** vyzdvihuje vo verejnej správe verejný záujem a v správe súkromnej súkromný záujem.

2. **Organizačný aspekt** vymedzuje verejnú správu ako činnosti, ktoré vykonávajú orgány patriace do jej jednotlivých zložiek a súkromnú správu charakterizuje ako súkromné aktivity fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá má právo podnikat'.
3. **Mocenský aspekt** zobrazuje verejnú správu ako realizátora rozhodnutí verejnej moci a najmä štátnej moci, ako jej najvyššej formy a naopak pre súkromnú správu je typické rozhodovanie jednotlivca.
4. **Funkčný aspekt** hovorí o tom, že výkon verejnej správy je rámcovaný právnym poriadkom a v súkromnej správe je jej výkon ohraničený súkromnými zámermi a cieľmi.

Aj napriek vymedzeniu uvedených rozlišovacích znakov, nie je v súčasnosti jednoduché určiť deliacu čiaru medzi oboma spomenutými výrazmi. V dôsledku toho sa hromadia pokusy o vymedzenie správy ako riadenia a často sú nahrádzané pojmom „management“ pochádzajúcim z ekonomickej teórie, príznačným pre súkromný sektor. Dôležitým faktorom, pomocou ktorého by bolo možné určiť rozdiel medzi správou súkromnou a verejnou, je **verejný záujem**. Zvyšuje sa však neurčitost' tohto pojmu, keďže dochádza k rozširovaniu služieb verejnosti nielen na subjekty verejného, ale aj súkromného práva. (Hendrych, 2003) Verejný záujem môžeme všeobecne označiť za určujúci znak verejnej správy, ktorý je zároveň protipólom súkromného záujmu. Súkromný záujem je previazaný s aktivitami a zámermi typickými pre jednotlivca, ktoré vedú k jeho osobnému prospechu. Naopak pre verejný záujem je typický všeobecný úžitok, vytváraný a zároveň využívaný v ideálnom prípade všetkými alebo aspoň väčšinou členov spoločnosti (Klimovský, 2008). Verejný záujem môžeme definovať aj ako „*maximálnu spokojnosť pre čo najširší počet občanov v štáte*“ (Kútik, 2008, s. 13). Pokiaľ ide o rozdiel medzi verejnou a súkromnou sférou, možno ho určiť v celi, ktorý chce dosiahnuť. Súkromná sféra si samotné ciele a úlohy spolu s postupmi ich dosiahnutia určuje samostatne. V prípade verejnej sféry ide o vykonávanie úloh určených rôznymi právnymi predpismi či uzneseniami vydanými nadriadenými orgánmi. Ako ďalší rozdiel možno uviesť výhradné postavenie verejnej sféry pri realizácii niektorých základných verejných služieb. (Hendrych, 2003) Z materiálneho hľadiska je podstatným znakom pri vymedzení správy druh činnosti, pod ktorým rozumieme rôzne podoby spravovania, ktoré realizujú rôzne subjekty. Z formálneho hľadiska je významný charakter organizácie a úlohy, ktoré má v rámci deľby moci plniť. Po formálnej stránke sa teda na správu nazerá nie ako na činnosť, ale na štruktúru, ktorej patrí pôsobnosť riešiť verejné úlohy, v prípade pokiaľ nespadá riešenie týchto úloh do pôsobnosti iných orgánov. (Hendrych, 2003)

Významnú súčasť správnej vedy tvorí verejná správa. Jej význam spočíva v tom, že je jedným z hlavných pojmov vyskytujúcich sa pri rozbere systémových pomerov v štáte. Pojem verejná správa je objektom vedeckého výkladu expertov z oblasti spoločenských, politických ale aj právnych vied nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí. História tohto pojmu siaha až do obdobia stredoveku, keď sa začal používať výraz „*administratio rei publicae*“. Tento výraz sa stal základom pre novodobé vyjadrenie verejnej správy v podobe anglického výrazu „*public administration*“, ktorý sa v rôznych obmenách objavuje aj v iných jazykoch (napr. v poľštine poznáme ekvivalent tohto pojmu „*administracja publiczna*“). (Sciskalová – Gongol', 2006)

S pojmom administratíva sa rovnako dostávame do kontaktu v súvislosti s verejnou správou aj na Slovensku.

**Pojem verejná správa** nie je jednoduché všeobecne definovať kvôli rozmanitosti verejnej správy a špecifickým vzťahom, ktoré sa v nej utvárajú. Pri jeho skúmaní narazíme na mnoho odlišných názorov rôznych odborníkov z oblasti správnej vedy. Isté obdobie sa dokonca v odbornej literatúre z oblasti správneho práva ponímali identicky dva rozdielne pojmy, verejná správa a štátna správa. Tento stav bol dôsledkom situácie z obdobia komunizmu, kedy štát spolu so svojimi inštitúciami bol realizátorom celej verejnej správy. Pod základným vymedzením verejnej správy ju chápeme ako „*správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte*“ (Škultéty, 2008, s. 20; Klimovský, 2008, s. 226). Ako sme už spomenuli, ide predovšetkým o verejnú moc, ktorá neprislúcha iba štátu, ale aj neštátnym subjektom podieľajúcim sa na správe vecí verejných. Z názoru tradičnej náuky je zrejmé, že relatívnosť pojmu verejná správa je znakom toho, že verejnú správu nerealizuje výlučne len štát, ale v rámci nej pôsobia aj iné subjekty (Weyr, 1930). Podľa M. Gašpara (1993, s. 16) ide v prípade verejnej správy „*o prvotné usporiadanie prostriedkov štátu tak, aby sa dali využívať v záujme danej politickej komunity (štátu, regiónu, okresu, mesta či obce ...)*“. Pojmom verejná správa sa zaoberá aj F. Kosorín (1999, s. 10), keď ho špecifikuje ako „*rozhodovacia činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy verejných vecí*“. Ekonomický prístup k vymedzeniu verejnej správy ju poníma ako „*súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj*“ (Klimovský, 2008, s. 226). Pre verejnú správu, ktorá je formou iniciatívneho pôsobenia na život spoločnosti, je charakteristické štátom chránené postavenie. To jej dáva možnosť aby bola v demokratickom štáte významnou iniciátorskou silou, ktorá naplňa štátom určené sociálne, ekonomické či politické úlohy, obsiahnuté v programovom vyhlásení vlády alebo v iných významných právnych dokumentoch štátu. (Kosorín, 1999)

V laickej verejnosti vzbudzuje vo väčšine prípadov vnímanie verejnej správy súbor úradov, ktoré realizujú správu verejných záležitostí. Verejná správa je tiež vnímaná ako študijný odbor a ako vedná disciplína. Teoreticko-metodologické východiská nachádza v náuke o verejnej správe. Za objekt skúmania je označovaná samotná verejná správa ako komplex orgánov verejnej moci a ich rôznorodá pôsobnosť. Verejnú správu ako vedeckú disciplínu je možné označiť ako súhrnnú vednú disciplínu, ktorá sa zaoberá výsledkami viacerých vedných disciplín, pričom ich uplatňuje na jej súčasť, teda na samosprávu a štátnu správu. (Kútik – Karbach, 2011) Verejnú správu môžeme rovnako vnímať aj ako štruktúru orgánov, ktoré dopomáhajú k vzniku vzťahov a väzieb prebiehajúcich v každodennom živote obyvateľov spadajúcich do presne stanoveného územia. V tomto prípade ide o verejnú správu ako záujem vedeckého skúmania. (Klimovský, 2008)

Verejná správa ako prejav výkonnej moci v štáte má na starosti riadenie všeobecných záležitostí. Charakteristická pre túto moc v štáte je už zmienená skutočnosť, že ňou nedisponuje iba štát, ale aj iné subjekty neštátnej povahy podieľajúce sa na správe verejných záležitostí. Zo širšieho hľadiska možno považovať za podstatu verejnej správy vzťah medzi spoločnosťou a štátom, spojitosť občana a štátu ako celku a v neposlednom rade aj spojitosť

občana s územnými zložkami štátu predstavovanými miestnou a regionálnou správou. V súčasných moderných spoločnostiach plní verejná správa rozhodujúcu úlohu v naplňaní ekonomických, sociálnych či politických cieľov v medziach právneho poriadku štátu (Kútik – Karbach, 2011). Pre samotnú verejnú správu zohráva významnú úlohu jej vzťah k verejnosti. Od počiatku existencie ľudstva je pre verejnú správu príznačné zabezpečovanie spoločného prospechu nielen pre jednotlivých členov, ale aj pre spoločnosť ako celok. Postupným vývojom demokracie naberala idea účasti verejnosti na správe vecí verejných stále viac na význame. Z toho vyplýva, že snaha o vytváranie verejného blaha by nemala byť len v réžii štátu, ale tiež verejnou úlohou občanov a občianskych skupín. Občianska participácia sa v oblasti správy vyvinula z formy súkromného účinku na verejnú správu až v spôsob spolurozhodovania o činnosti nadriadenej moci v štátno-spoločenskej kooperácii, čo však môže viesť aj k tajnej spolupráci a negatívne vplývať na všeobecné blaho. (Pomahač – Vidláková, 2002) Vzťah verejnosti a verejnej správy sa vyvíjal, pričom na jeho rozdielnom formovaní sa podpísali rôzne politické vplyvy a veľkou mierou aj odlišnosti plynúce z historickej tradície jednotlivých štátov. Vzťah verejnej správy a občanov prešiel dlhým vývojom než nadobudol status uznania občanov a verejnosti ako partnerov verejnej správy.

Na základe vzťahu medzi verejnosťou a verejnou správou možno určiť modely verejnej správy. Každý z nich zodpovedá iným podmienkam a preto je dôležité zväžiť, ktorý z modelov je vhodné uplatniť, v tom ktorom štáte. Ide o nasledujúce tri modely (Aberbach – Putnam – Rockman, 1981):

1. **Kolektivistický model** – je vhodný pre spoločnosť so štandardizovanými inštitúciami, ucelenou verejnosťou vyznačujúcou sa rovnostárskymi zásadami.
2. **Pluralistický model** – viaže sa na verejnosť, ktorá sa vyznačuje rôznorodosťou. Pre tento model je zároveň špecifická úplná sociálna štruktúra a navzájom konkurujúce záujmy.
3. **Individuálno-ekonomický model** – je upriamený na motiváciu jednotlivých aktérov, keď do popredia stavia vlastný záujem. Snaží sa o zabezpečovanie správy, pre ktorú je charakteristická činnosť na báze dobre fungujúceho súkromného podniku.

Podiel občanov na správe vecí verejných je jedným zo stimulačných procesov vedúcich k **decentralizácii** verejnej správy. Tá predstavuje prenos časti právomoci z ústredných orgánov na nižšie správne jednotky. Týmto spôsobom sa má doceliť zintenzívnenie miery občianskeho zapájania sa do procesov vládnutia a spravovania. (Potůček a kol., 2005) Pre novodobú verejnú správu v demokratických krajinách a obzvlášť v krajinách, ktoré sú súčasťou Európskej únie je charakteristické uplatňovanie **subsidiárnej normy**. Jej podstata spočíva v zamedzení zasahovania zo strany vyššie postavenej autority do kompetencií nižšej autority. Síce vyššia autorita nemá právo zasahovať do právomoci nižšej, ale jej úlohou je jej pomáhať vo veciach, ktoré pripadajú do pôsobnosti nižšej autority (napr. územnej samosprávy). (Kosorín, 1999) Subsidiárny princíp sa neuplatňuje len v rámci systémov verejnej správy konkrétnych štátov, ale tiež vo vzťahu štátu, ako príslušníka Európskej únie a samotnej Európskej únie ako nadnárodnej organizácie. Počiatky subsidiárneho princípu siahajú dávno do minulosti. V súčasnom význame sa objavuje v historickej encyklike pápeža Pia XI. Quadresimo Anno z prvej polovice 20. storočia. (Posluch – Cibulka, 2006)

## ORGANIZAČNÉ PRINCÍPY VÝSTAVBY VEREJNEJ SPRÁVY

System verejnej správy možno zdefinovať ako organizačné usporiadanie jej subjektov a vykonávateľov a vzťah medzi nimi. Pod organizáciou verejnej správy rozumieme trvalo utvorenú sústavu orgánov verejnej správy. Tie zabezpečujú ustavičné, cieľovo zamerané vzťahy, ktoré sa upravujú s ohľadom na vývoj spoločnosti. Zahŕňa v sebe zložitý systém subjektov a vykonávateľov verejnej správy zabezpečujúcich jej fungovanie. (Horzinková – Novotný, 2010) Z organizačného hľadiska je verejná správa definovaná ako inštitucionálna sústava, teda „*sústava orgánov, ministerstiev, úradov, obcí a pod., ktoré sú nositeľmi verejnej správy a majú určité vzájomné organizačné vzťahy, vo väčších alebo menších celkoch, sú usporiadané na základe zákona*“ (Kosorín, 1999, s. 63). Verejná správa a jej samotný výkon je situovaná do pôsobností určitým subjektom. Tie zabezpečujú vykonávanie jednotlivých verejných úloh a zároveň za ne nesú zodpovednosť. Keďže ide o zložitý systém vzťahov je nutné ju rozčleniť a charakterizovať jej jednotlivých časti.

Pre formovanie verejnej správy ako štruktúry formálnych organizácií sú významné **organizačné princípy**, ktoré prezentujú preverenie a aplikovanie teoretických znalostí v organizačnej praxi. Tieto organizačné princípy výstavby verejnej správy sú teoretické princípy overené praxou. Predstavujú odporúčania na vytváranie organizácií z funkčného či inštitucionálneho hľadiska. (Kosorín, 1999). Medzi tieto princípy patria:

### 1. Územný a vecný princíp

Územný princíp je založený na podmienení pôsobnosti správneho orgánu (orgánu verejnej správy) určením hraníc konkrétneho územia, na ktorom bude pôsobnosť a právomoc aplikovaná. Podľa územného princípu je napr. určená pôsobnosť obcí a krajov, ktoré sú na vymedzenom území vykonávateľmi samosprávy a verejnej správy. Tento princíp je typický prevažne pre štátnu správu. Naopak vecný princíp sa uplatňuje na výlučnom alebo prinajmenšom podobnom zameraní správnej agendy v jednom celku, pričom ide o oblasti ako priemysel, doprava, životné prostredie, školstvo, financie a pod. Tento princíp sa zvykne označovať aj ako rezortný a uplatňuje sa prevažne v štátnej správe. (Sciskalová – Gongol, 2006)

### 2. Princíp centralizácie a decentralizácie

V tomto prípade ide o sústredenie určitých kompetencií buď na vyššiu úroveň alebo naopak na nižšiu úroveň organizácie verejnej správy. V prípade centralizovaného správneho systému sú právomoci orgánu situované na najvyššej úrovni, čo znamená, že hlavné rozhodovanie má vo svojej kompetencii najvyšší štátny orgán, ktorý zasahuje do činnosti nižších orgánov príkazmi alebo inštrukciami. V prípade decentralizovaného systému sa zvyšujú právomoci a zodpovednosť nižších orgánov verejnej správy. (Hendrych, 1992) Pri decentralizácii sa pôsobnosť a právomoc prenáša na nižšiu správnu jednotku, ktorej vykonávanie týchto kompetencií je nezávislé od vyššieho orgánu, ktorý ju týmito právomocami zmocnil. V tomto prípade môže hierarchicky vyššie postavený orgán kontrolovať dodržiavanie právnych predpisov, či kontrolovať hospodárenie s prostriedkami, ktoré boli nižšiemu orgánu zo štátu poskytnuté, nemá však právo zasahovať do jeho rozhodovania. (Kosorín, 1999)

### 3. Princíp koncentrácie a dekoncentrácie

Princíp koncentrácie vo verejnej správe predstavuje koncentrovanie plnenia úloh do rúk určitého orgánu v rámci organizačnej sústavy jediného subjektu verejnej správy. Opačný proces predstavuje princíp dekoncentrácie, ktorý znamená rozčlenenie úloh v rámci jednej organizačnej štruktúry medzi viac orgánov. Koncentráciu a dekoncentráciu možno rozlišovať na vertikálnu a horizontálnu. V prípade vertikálnej ide o rozdelenie úloh verejnej správy medzi nadriadenými a podriadenými orgánmi a v prípade horizontálnej ide o rozdelenie úloh medzi orgány na rovnakej hierarchickej úrovni. Za príklad horizontálnej dekoncentrácie možno uviesť rozdelenie pôsobnosti medzi jednotlivé ministerstvá. Príkladom vertikálnej dekoncentrácie je napr. vzťah medzi ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny a úradmi práce. Princíp dekoncentrácie tak možno označiť za princíp, ktorý je príznačný pre výkon štátnej správy a hierarchiu vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, ktorá sa v rámci nej uplatňuje. (Sciskalová – Gongol, 2006) V porovnaní s princípom decentralizácie je ešte potrebné dodať, že pod dekoncentráciou rozumieme delegáciu kompetencií, kedy je zároveň vyššiemu orgánu uložené právo vplývať na činnosť nižšieho orgánu a zasahovať do jeho rozhodovania. (Kosorín, 1999)

### 4. Kolektívny a monokratický princíp

Pre kolektívny princíp, ktorý sa zvykne označovať aj ako kolegiálny, je charakteristické prijímanie rozhodnutí prostredníctvom viacerých osôb formou kolektívneho uznesenia, pričom dodržiava určité procedurálne pravidlá. V štátnej správe býva kolektívnym orgánom vláda a v prípade nižších úrovní sú to orgány samosprávy v podobe zastupiteľstiev (napr. obecné alebo krajské zastupiteľstvo). Pri monokratickom princípe je koncentrovaná právomoc do pôsobnosti jednej osoby resp. vedúceho orgánu, ktorého rozhodnutia majú charakter konkrétnych opatrení. Typickým príkladom monokratického orgánu je minister na úrovni štátnej správy. Ten disponuje právom preniesť svoje rozhodovacie právomoci na podriadené osoby, ale navonok sa stále za činnosť správneho orgánu zodpovedá on. (Sciskalová – Gongol, 2006)

### 5. Volebný a menovací princíp

Tieto princípy určujú spôsob personálneho obsadzovania funkcií vo verejnej správe. V prípade menovacieho princípu je osoba do funkcie ustanovená druhou osobou, teda menovaním. Ide o princíp príznačný pre štátnu správu a týmto spôsobom sa do funkcie dosadzujú napr. ministri. V prípade volebného princípu je jeho podstatou prejavenie vôle väčšiny, kedy si viacero jedincov vyberá spomedzi kandidátov prostredníctvom voľby svojich zástupcov. Tento princíp je charakteristický pre samosprávu (napr. voľba starostu alebo poslancov krajského zastupiteľstva). (Sciskalová – Gongol, 2006)

Na základe uvedeného možno konštatovať, že v prípade územnej samosprávy prevládajú nasledujúce organizačné princípy: **územný, kolektívny, decentralizačný a volebný princíp**. V prípade štátnej správy ide najmä o **vecný, menovací, monokratický princíp a princíp koncentrácie (dekoncentrácie)**.

## ČLENENIE VEREJNEJ SPRÁVY

Verejná správa sa rozdeľuje na dva základné subsystemy, a to na **štátnu správu** a **samosprávu** (Staroňová – Sičáková-Beblavá, 2006; Škultéty, 2008; Klimovský, 2008). Niektorí odborníci do tohto delenia zaraďujú aj tretí subsystem, ktorý označujú ako „**ostatná verejná správa**“ (Horzinková – Novotný, 2010) alebo „**verejnoprávne inštitúcie**“ (Klimovský, 2008; Koudelka, 2007). Samotné kritéria členenia verejnej správy však nie sú jednotné, čo znamená, že členenie sa môže odlišovať. Na samotnú dobrú funkčnosť usporiadania verejnej správy a del'bu práce medzi jej subsystemy má výrazný vplyv určenie, ktoré časti vzťahov bude zaobstarávať štát svojimi orgánmi a ktoré časti budú zabezpečovať ostatné inštanície. Na základe novodobého poňatia verejnej správy jestvujú tieto systémy popri sebe, spolupracujú a vzájomne sa ovplyvňujú.

Z uvedeného členenia verejnej správy vyplýva, že jej hlavných nositeľov tvoria orgány štátnej správy, orgány samosprávy, verejnoprávne inštitúcie a ostatní nositelia (Konečný – Konečný, 2009; Kútik – Karbach, 2011).

- **Orgány štátnej správy** – majú ako štátne orgány svoje rozpočty napojené na štátny rozpočet a disponujú pôsobnosťou udeľovať sankcie za porušenie zákonov.
- **Orgány samosprávy** – v prípade orgánov samosprávy sa rozlišuje pôsobnosť záujmová a územná, ktorej orgány sú financované z verejných rozpočtov, teda z rozpočtov obcí a miest či samosprávnych krajov.
- **Verejnoprávne inštitúcie** – svojou činnosťou podporujú činnosť štátu, pričom tieto činnosti nemusia byť bezpodmienečne vykonávané orgánmi štátu. Ich rozpočty sú súčasťou sústavy verejných rozpočtov.
- **Ostatní nositelia** – reprezentujú ich niektoré fyzické a právnické osoby, na ktoré štát presunul výkon určitých verejných úloh. Sú zriaďované na základe zákona a zväčša podliehajú registrácii, čoho následkom sú uznané štátom. Nie sú napojené na systém verejných rozpočtov, ale ich verejnoprávna povaha sa prejavuje v tom, že za svoje úkony nevytvárajú ceny dohodou, ale podľa stanovených všeobecne záväzných predpisov.

Taktiež je dôležité pripomenúť, že miera a intenzita výkonu verejnej správy sú rozmanité. Vzhľadom na to, že moderné štáty nedokážu zaisťovať v dostatočnej miere výkon verejnej moci len prostredníctvom centrálnych štátnych orgánov sa v súčasnej dobe čoraz vo väčšom rozsahu zriaďujú orgány pre výkon verejnej moci rozložené v rámci celého územia. V závislosti od pomeru úradov územnej štátnej správy k úradom územnej samosprávy sa špecifikujú tri modely verejnej správy (Balík, 2009):

- **Plná samospráva** – označuje sa ako anglický model, pretože sa uplatňuje najmä v anglosaských krajinách. V tomto modeli verejnej správy sa akákoľvek verejná správa realizuje ako samospráva podliehajúca kontrole parlamentu.
- **Oddelená štátna správa a samospráva** – nesie pomenovanie ako francúzsky model, pričom prvý raz sa uplatnil v období francúzskej revolúcie v krajine

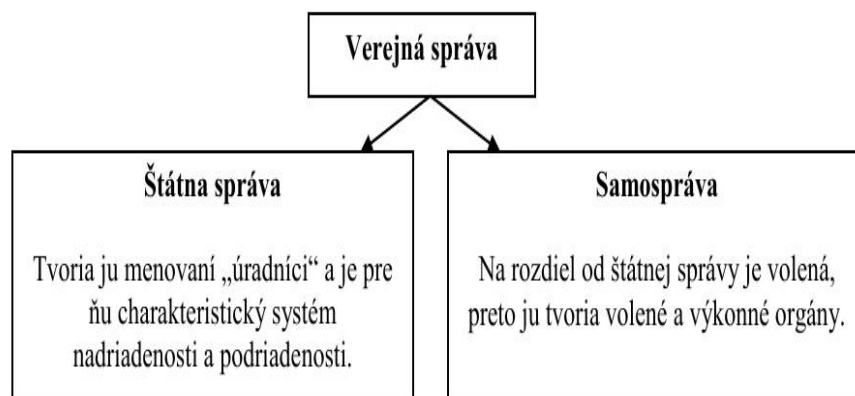
galského kohúta. Vyznačuje sa existenciou samostatného samosprávneho orgánu a tiež samostatného štátneho orgánu.

- **Zmiešaná verejná správa** – je označovaná ako nemecký model a jeho podstatou je prenesenie pôsobností niektorých úloh štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Tieto samosprávne orgány jednajú ako orgány štátnej správy usmerňované nadriadenými štátnymi orgánmi.

Oba hlavné subsystemy verejnej správy, štátna správa a aj samospráva, sa vzájomne dopĺňajú a zároveň vstupujú do konfliktu. Kooperácia týchto dvoch hlavných subsystemov verejnej správy je základom pre fungovanie modernej demokratickej spoločnosti. Takto chápaná verejná správa je vykonávaná ako spoločensky užitočný postup rešpektujúci verejný záujem. Prejavom existencie dvoch hlavných subsystemov verejnej správy je prítomnosť objektívneho rozporu medzi občanom, skupinou občanov spätých s určitým územím (obec, kraj, okres, región a pod.) a všetkými občanmi štátu.

Ako sme už uviedli, najjednoduchšie, aj keď nie úplné členenie verejnej správy pozostáva z dvoch subsystemov, ktoré vidíme na obrázku č. 1. Členenie verejnej správy na jej základné organizačné zložky nám lepšie pomáha pochopiť význam a štruktúru pojmu verejná správa, preto pristúpime k ich podrobnejšiemu zadefinovaniu.

**Obrázok 1:** Základné členenie verejnej správy



Zdroj: (Tej., 2002)

### Štátna správa

**Štátnu správu** možno charakterizovať ako najvýznamnejší pilier verejnej správy. Predstavuje najobširnejší druh štátnej činnosti, ktorá je zverená jej rôznym orgánom a organizačným útvarom. (Gašpar, 1993) „Štátna správa sa uplatňuje najmä tam, kde ide o funkcie, ktorých výkon musí byť (alebo aspoň má byť) na celom území štátu rovnaký, jednotný“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 51). V zjednodušenom ponímaní môžeme štátnou správou rozumieť realizovanie výkonnej moci štátu. V prípade štátnej správy ide o základný typ činnosti štátu a plní funkcie štátu v rozhraní právnych predpisov. (Horzinková – Novotný, 2010) Determinovanie štátnej správy môže mať dve hlavné podoby. Jedna poníma štátnu správu ako samostatný druh činnosti štátu usmerňovaný právom. Druhá chápe štátnu správu ako sústavu orgánov. Štátna správa je určovaná ako „organizujúca a mocensko-ochranná



*činnosť štátu, zabezpečovaná vo verejnom záujme, ktorá má predovšetkým výkonný, nariadený a podzákonný charakter*“ (Horzinková – Novotný, 2010, s. 15). Čo znamená, že „*zákon určuje jej zameranie a na dosiahnutie cieľov správy stanovuje aj hlavné prostriedky, najmä právne*“ (Škultéty a kol., 2005, s. 13). **Výkonný charakter štátnej správy** zobrazuje spätosť štátnej správy a zastupiteľského zboru, keďže prostredníctvom zákonov a zvyšných právnych aktov štátnej moci prebieha plnenie hlavných predsavzatí štátnej správy ako je zabezpečovanie hospodárskej, sociálnej či v neposlednom rade aj kultúrnej prosperity. **Nariadený charakter štátnej správy** sa prejavuje vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám a v podstate znamená to, že na to aby mohli správne orgány vykonávať úlohy vyplývajúce z právnych predpisov sú splnomocnené vydávať normatívne a individuálne správne akty. Taktiež z dôvodu toho, že štátna správa je realizovaná v mene štátu a patrí do jej pôsobnosti aj nátlaková moc štátu, čo znamená, že uplatňovanie tejto výsady je možné len vtedy, keď neprichádza k napĺňaniu právnych povinností najmä v administratívnej oblasti. (Škultéty, 2008)

Prostredníctvom štátnej správy sa dosahuje uskutočňovanie vnútorných aj vonkajších funkcií štátu, pričom prevažnú časť týchto úloh zabezpečujú orgány štátnej správy. Organizačná štruktúra štátnej správy sa však nevyznačuje nemennosťou, ale naopak jej zmeny sú determinované politicko-spoločenským vývojom či rôznymi požiadavkami spoločnosti.

Na základe územného kritéria a vzťahu k ostatným orgánom pôsobiacim v rámci systému štátnej správy, ju môžeme deliť na **ústrednú štátnu správu** a **miestnu štátnu správu**. Podobným spôsobom dochádza tiež k členeniu orgánov štátnej správy, na ústredné orgány štátnej správy a ostatné orgány štátnej správy, kam radíme aj rôznorodú skupinu miestnych orgánov štátnej správy. Ústredné orgány štátnej správy sú nadriadené orgány voči všetkým ostatným orgánom štátnej správy a svoju pôsobnosť vykonávajú na celom území. Na čele ústredných orgánov stojí minister alebo vedúci či predseda, ktorý zodpovedá za ich vedenie a inštitúcií spadajúcich pod ich pôsobnosť. Charakteristickým znakom ostatných orgánov štátnej správy je nevykonávanie ich pôsobnosti na celom území a podriadenosť voči ústrednému orgánu štátnej správy. (Klimovský, 2008) Je potrebné ešte dodať, že pod pojmom orgán štátnej správy chápeme orgán štátu konajúci v jeho mene, realizujúci úlohy a funkcie štátu výkonnou a nariadenou činnosťou, pričom je tvorený určitým právnym predpisom. (Škultéty, 2008)

V rámci správnej teórie existujú aj iné prístupy k rozdeleniu orgánov štátnej správy. Jedna z nich rámcuje orgány štátnej správy podľa toho, či pôsobia buď centralizovane alebo decentralizovane. V prvom prípade, teda centralizovane, z jednej lokality zabezpečujú štátnu správu vláda a ústredné orgány štátnej správy. Predstavujú ich ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy a orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Za účelom potreby štátnej správy pre viac ľudí dochádza k decentralizácii. Tá prebieha orgánmi na regionálnej alebo miestnej úrovni v čo najväčšej miere priestorovej dostupnosti voči občanovi. Aj napriek týmto skutočnostiam musí byť výkon štátnej správy identický, preto sa v rámci štátnej správy uplatňuje mechanizmus riadenia zhora nadol. V dôsledku toho pod centrálnou úrovňou pôsobí miestna štátna správa, vykonávajúca množstvo úloh patriacich do kompetencií ústredných orgánov štátnej správy. (Konečný – Konečný, 2009) Príznačné pre štátnu správu sú mocenské vzťahy založené na báze nadradenosti a podriadenosti vyplývajúce zo sústavy hierarchicky

usporiadaných orgánov v štátnej správe (Sciskalová – Gongol, 2006). Práve tieto mocenské vzťahy odlišujú štátnu správu od samosprávy.

### Samospráva

Ďalšou dôležitou súčasťou verejnej správy je **samospráva**, ktorá predstavuje výkonnú činnosť vo verejnej správe uskutočňovanú nástrojmi neštátneho charakteru. Samospráva je pojmom siahajúcim do dávnej histórie, ktorého význam sa menil. Práve z dávneho historického hľadiska bol tento pojem vnímaný ako „*prirodený nárok obdobný prirodzenému právu fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pred zákonom a pod.*“ (Paluš – Somorová, 2010, s. 507) Postupným vývojom dochádzalo k pojmovému vyhradeniu samosprávy do dnešnej podoby, kedy týmto výrazom označujeme útvary spravujúce vymedzené záležitosti v samostatnom duchu, na územnom, záujmovom či ekonomickom základe. Obsahové vymedzenie územnej samosprávy z historického hľadiska nesie so sebou záujem miestnych spoločenstiev brániť sa voči zásahom z centrálnej úrovne, keď práve samospráva na územnej úrovni sa stáva prostriedkom uskutočňovania miestnych záujmov.

Vo svojej podstate je samospráva príznačná pre spoločenstvo občanov, ktoré sa vyznačuje schopnosťou samostatne sa spravovať. V najvšeobecnejšom ponímaní je samospráva determinovaná ako „*samostatné, nezávislé spravovanie vlastných vecí spoločenstvom ľudí*“ (Pavlíček a kol., 1998, s. 331). Samosprávu môžeme vnímať aj ako „*nezávislosť a autonómnosť určitých územných celkov a záujmových združení, ktoré samostatne rozhodujú o príslušných otázkach miestneho alebo inak špecifického verejného záujmu*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 57). Pojem samospráva definuje tiež P. Škultéty (2008, s. 31), ktorý pod ním rozumie „*výkon určitých, presne vymedzených úloh správy štátu samostatnými štátom uznanými verejnoprávnymi subjektmi*“. Samospráva je označovaná ako multidimenzionálny pojem, čo vo svojej podstate znamená, že v sebe zahŕňa nasledujúce aspekty: (Grúň – Pauličková – Vydrová, 2005)

- **Politický aspekt** – v tomto prípade ide o moc a jej realizáciu, čo je hlavným určujúcim znakom politiky. Samospráva je výkonom moci, ktorého nositeľom je samosprávne spoločenstvo, ktoré túto moc vykonáva priamo alebo cez svoje orgány.
- **Právny aspekt** – spočíva najmä v podobe jej zakotvenia, pričom pokiaľ je samospráva zakotvená prirodzene, je štylizovaná ako komplex prirodzených práv samosprávnych spoločenstiev, ale pokiaľ je percipovaná ako odvodená od inej moci, je jej právnym prejavom prenos pôsobností.
- **Ekonomický aspekt** – zaoberá sa ekonomickými činnosťami spoločenstva, najmä tvorbou zdrojov, ich oživením a tiež ich prerozdeľovaním. Práve tento ekonomický aspekt, najmä stupeň sebestačnosti stanovujú mieru politického vplyvu samosprávneho zväzku.
- **Sociologický aspekt** – vyplýva z toho, že samospráva je sociálnou skupinou. Najmä vonkajšie sociálne funkcie určujú miesto samosprávy medzi ostatnými sociálnymi skupinami.
- **Sociálno-psychologický aspekt** – možno badať najmä v identifikácii samosprávneho spolku. Táto identifikácia je dvojaká, teda buď skupinová, ktorej

zámerom je vytvorenie kolektívneho povedomia danej samosprávnej pospolitosti alebo v druhom prípade ide o identifikáciu jedinca s týmto spoločenstvom, jeho podielom na súdržnosti sociálnej skupiny.

- **Organizačno-inštitucionálny aspekt** – je prejavom štruktúry doteraz uvedených aspektov, pričom je ich prejavom, zhmotnením či usporiadaním, pričom ich upevňuje a rozvíja. Zároveň ich v dôsledku vývoja kontinuálne obnovuje.

Najčastejšie býva pojem samospráva vymedzovaný vo vzťahu k štátu, respektíve štátnej správe. Oba tieto pojmy síce spolu úzko súvisia, je však nevyhnutné oddelenie samosprávnych záležitostí od štátnej správy (Palúš a kol., 2018). Štát na jednej strane môže vytvárať finančné prostriedky pre samosprávu, ale nemôže ich priamo spravovať (Grúň – Pauličková – Vydrová, 2005). Samospráva sa odlišuje od štátnej správy tým, že ju realizujú iné verejnoprávne subjekty než ktoré zabezpečujú štátnu správu. Dôležitým znakom, ktorý odlišuje samosprávu od štátnej správy je skutočnosť, že samosprávu tvoria volené orgány, zatiaľ čo štátnu správu vykonávajú menovaní úradníci. (Ponikelský – Koštejnová – Kupka, 2008). Hoci nie je samospráva vzhľadom na povahu mocenskej podstaty štátnej správy s ňou totožná, spolupodieľa sa na jej úlohách. Štátna správa má zároveň spoluzodpovednosť za realizáciu verejných vecí. (Škultéty, 2008) Razom je nutné uviesť, že samosprávne jednotky v mnohých prípadoch vykonávajú kompetencie prislúchajúce oblasti štátnej správy. V takom prípade sa dostáva do popredia nutnosť presunu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. **Preneseným výkonom štátnej správy** rozumieme úlohy, ktorých výkon štát, respektíve štátna správa, preniesla do výkonnej pôsobnosti územnej samosprávy z dôvodu efektívnejšieho plnenia týchto úloh. Zároveň takto priblížený výkon štátnej správy bližšie k občanovi je vhodnejší najmä v prípadoch, keď nie je prospešnejšie zriadenie orgánov miestnej štátnej správy. Týmito prenesenými pôsobnosťami sú najmä administratívno-správne úlohy. Štát podľa zákona na ich výkon poskytuje finančné prostriedky, v dôsledku čoho ich aj kontroluje. (Konečný – Konečný, 2009) Presun kompetencií spôsobí, že orgány štátnej správy sa môžu v plnšej, dôslednejšej a intenzívnejšej miere venovať najmä činnostiam, ktoré im v rámci demokratického politického systému prináležia. (Surmánek, 2002) V tejto súvislosti podotýkame, že samospráva ako výkonná moc pridelená orgánom miest a obcí do ich výhradného dosahu je nezávislá na štátnej správe a nie je jej podriadená. (Konečný – Konečný, 2009)

Samotná samospráva sa delí spravidla na dva hlavné druhy, **územnú samosprávu** a **záujmovú samosprávu**. Pri tomto členení samosprávy vychádzame z definície, ktorá vymedzuje samosprávu „ako samostatnú, nezávislú a slobodnú sebasprávu“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 58) a ktorej podstatou je slobodný jedinec spájajúci sa s ostatnými jedincami za účelom plnenia spoločných záujmov, politickému presvedčeniu, profesie alebo na základe územia, ktoré ich spája. Toto klasické členenie nepredstavuje iba odlišné orientovanie oboch zložiek, ale najmä vzťah občana k oboj formám samosprávy. Hlavný rozdiel oboch zložiek samosprávy spočíva v tom, že v prípade územnej samosprávy je samotný občan do tohto systému automaticky začleňovaný podľa miesta bydliska, čo znamená, že miera aktívnej účasti daného jedinca na správe vecí verejných je ponechaná jeho vôli. Naopak v prípade záujmovej samosprávy sa jej členom stáva človek dobrovoľne. Samosprávne komunity z pohľadu členstva v nich, okrem už uvedeného dobrovoľného

a automatického, sú dopĺňané v odbornej literatúre aj o kategóriu tzv. vynúteného členstva, ktoré sa uplatňuje pri utváraní profesijných organizácií, najmä komôr (Řehůřek, 1993). Záujmová samospráva neprezentuje celistvý vnútorne organizovaný systém, ale tento výraz združuje všetky inštitúcie, ktorých existencia vyplýva zo združovacieho práva a ich charakteristickým znakom je konkrétny spoločenský záujem. Základným prvkom záujmovej samosprávy je nezávislý, suverénny spôsob ich internej činnosti a záujem o viac či menej aktívnu účasť na správe spoločensko-politického života. (Škultéty, 2008) Záujmová samospráva môže byť kategorizovaná na samosprávu profesijnú, národnostnú, ekonomickú, spoločenskú, politickú a zmiešanú (Posluch – Cibulka, 2006).

#### Verejnoprávne korporácie

Pojem **verejnoprávna korporácia** je úzko previazaný s účasťou na verejnej moci. Univerzálne môžeme chápať pojem korporácia ako spoločnosť osôb, ktorý sledujú určitý cieľ v prípade, že sa utvára podľa právneho predpisu. Rozdiel medzi korporáciou a inými formami združenia spočíva v odlišnej právnej subjektivite, čo znamená, že „*korporácia ako právny subjekt vzniká osamostatnením smerom dovnútra voči svojim členom, ale aj navonok – voči iným právnym subjektom*“ (Škultéty, 2008, s. 35). Ide o člensky organizované subjekty verejnej správy, ktorým je poskytnutá moc individuálne plniť istý záber verejných úloh. Na utvorenie verejnoprávnej korporácie je potrebné splnenie nasledovných kritérií (Klimovský, 2008):

- právna vôľa zákonodarcu
- vznik na základe zákona alebo z impulzu verejnej správy
- financovanie prebieha sčasti alebo úplne z verejných rozpočtov
- sledovanie verejnoprospešných cieľov a reálne poskytovanie verejných služieb
- disponovanie prvkami verejnej moci

Každá verejnoprávna korporácia by mala spĺňať základné atribúty, medzi ktoré patrí **členský princíp, právnická osoba, zriadenie zákonom či iným právnym predpisom, nezávislosť, právomoc rozhodovať a verejný účel**. (Hendrych, 2003) Verejnoprávne korporácie sú teda charakterizované zvláštnym okruhom činností, ktoré dopomáhajú k plneniu štátnych a iných verejných úloh. Verejnoprávne korporácie na základe svojho pôsobenia „*rozširujú rozsah systému verejnej správy, jeho organizáciu, vzťahy a procesy vznikajúce v tomto systéme*“ (Tej, 2002, s. 83) Z organizačného pohľadu vyplýva, že niektoré orgány verejnoprávnych korporácií sa zväčša nerozvetvujú na nižšie prvky. Z toho je zrejmé, že orgány týchto korporácií majú pomerne nezávislé postavenie, ktoré je ohraničené iba právnou formou verejnoprávnej korporácie. Aj keď verejnoprávne inštitúcie odvodzujú istým spôsobom svoju subjektivitu od štátu, vystupujú vo svojom mene a v rámci svojich kompetencií. Ich zámerom je docielenie verejného záujmu, ktorý je však stanovený ľubovoľnejšie v porovnaní so štátnou správou. (Klimovský, 2008)

## **ZHRNUTIE**

Verejná správa predstavuje komplexný pojem, ku ktorému možno pristupovať z rôznych uhlov pohľadu. Môžeme ju definovať ako správu verejných záležitostí, uskutočňovanú ako prejav výkonnej moci štátu, na základe zákona a s možnosťou štátneho donútenia. Pod

pojmom verejná správa chápeme výkon štátnej správy a výkon samosprávnych činností. Do pôsobnosti štátnej správy patria tie záležitosti, za ktoré je zodpovedný priamo štát (napr. výplata sociálnych dávok, štátnej sociálnej podpory, správa daní, vydávanie občianskych a vodičských preukazov, obrana štátu alebo ochrana verejného zdravia). Činnosť samosprávy je vnímaná ako taká, ktorú nevykonáva štát, ale volené samosprávne orgány (napr. starosta, obecné zastupiteľstvo a pod.). Samospráva sa zaoberá záležitosťami ako napr. určovanie miestnych daní, územné plánovanie alebo rozvoj daného regiónu. Za subjekty vykonávajúce verejnú správu preto označujeme všetky inštitúcie, ktoré majú legislatívne určenú povinnosť danú činnosť vykonávať. Ide teda napr. o ministerstvá, finančné a katastrálne úrady, krajské úrady, sudy, mestské úrady a pod. Tieto inštitúcie vykonávajú zákonom stanovené povinnosti a ich činnosť je finančne pokrývaná z verejných rozpočtov. Prítomnosť samosprávy z princípu limituje štátnu byrokráciu, dáva možnosť ľuďom starať sa priamo o záležitosti, ktoré sa ich priamo týkajú a tým smeruje k väčšej slobode a samostatnosti jednotlivca. V dôsledku toho je v demokratickom právnom štáte podporovaná jednak územná a aj záujmová samospráva.

### **Kontrolné otázky a úlohy:**

1. Na základe akých rozlišovacích aspektov vymedzujeme verejnú a súkromnú správu?
2. Definujte pojem verejná správa?
3. Charakterizujte organizačné princípy výstavby verejnej správy.
4. Vysvetlite na aké subsystémy sa verejná správa delí.
5. Charakterizujte pojem štátna správa.
6. Charakterizujte pojem samospráva.
7. Uveďte hlavné znaky, ktoré odlišujú štátnu správu od samosprávy.
8. Aké základné modely verejnej správy poznáme?
9. Vysvetlite čo sú to verejnoprávne korporácie.
10. Aké hlavné atribúty by mala spĺňať verejnoprávna korporácia?

### **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- ABERBACH, J. D. – PUTNAM, R. D. – ROCKMAN, B. A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- BALÍK, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, 1. vydanie. 250 s. ISBN 978-80-2472908-4.
- GAŠPAR, M. 1993. *Moderná verejná správa*. Bratislava: Pemacco, 1993. 120 s. ISBN 80-85717-01-8.
- GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava: Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.
- HENDRYCH, D. 1992. *Základy správní vědy*. Praha: Aleko, 1992. 134 s. ISBN 8085341301.
- HENDRYCH, D. 2003. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 195 s. ISBN 8086395863.
- HORIZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. 2010. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čenek, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9.

- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2008. 270 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor Group, 2009. 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 1999. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KOUDELKA, Z. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 8072016652.
- KÚTIK, J. 2008. *Štruktúra verejnej správy v štátoch Európskej Únie*. 1. Vydanie. Trenčín: Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, TnUAD, 2008. 156 s. ISBN 978-80-8075-333-7.
- KÚTIK, J. – KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 204 s. ISBN 978-80-89393-53-4.
- MACHAJOVÁ, J. A KOL. 2007. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva. 2007, 501 s., ISBN 978-80-88931-71-3.
- PALUŠ, I. – SOMOROVÁ, L. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- PALUŠ, I. a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. 252 s. ISBN 978-80-8152-663-3.
- PAVLÍČEK, V. a kol. 1998. *Ústavní právo a státověda*. 1. díl. Ústavní právo České republiky, 1. část. Praha: Linde, 1998. 368 s. ISBN 80-7201-273-8.
- POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.
- PONIKELSKÝ, P. – KOŠTEJNOVÁ, Z. – KUPKA, V. 2008. *Ekonomika municipalit a regionů*. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2000, 90 s.
- POSLUCH, M. - CIBULKA, L. 2006. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2006. 335 s. ISBN 80-89122-31-0.
- ŘEHŮREK, M. 1993. *Základy teórie samosprávy*. Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, 1993.
- SCISKALOVÁ, M. – GONGOL, T. 2006. *Základy správního práva a veřejné správy*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2006, 199 s.
- STAROŇOVÁ, K. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. 1. Vydanie. Bratislava: Ústav verejnej politiky, FSEV UK, 2006. 234 s. ISBN 80-89244-13-0.
- SURMÁNEK, Š. 2002. *Redukcia funkcií a kompetencií štátnej správy ako nevyhnutný predpoklad modernizácie verejnej správy*. In: LOVAŠ, L. – FILLOVÁ, D. (eds.) 2002. *Modernizácia verejnej správy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: FVS UPJŠ, 2002. 122 s. ISBN 80-7097-479-6.
- ŠKULTÉTY, P. a kol. 2005. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2005. 223 s. ISBN 80-7160-205-1.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Veda, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- TEJ, J. 2002. *Región a správa*. Prešov: Fakulta humanitných a prírodných vied PU, 2002. 182 s. ISBN 80-8068-139-2.
- WEYR, F. 1936. *Teórie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936. 388 s.

## ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU

- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 456 s. ISBN 978-80-8168-002-1.

- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA, 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- POMAHAČ, R. 2011. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čenek, 2011. 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- PALUŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Tretie vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.

## PRAKTIKUM Z VEREJNEJ SPRÁVY

Mgr. Erik Urc

### Abstrakt:

Článok sa venuje systému verejnej správy na Slovensku z praktického hľadiska. Obsahuje informácie, ktoré môžu vysokoškolským študentom prvého stupňa pomôcť osvojiť si základné poznatky z oblasti verejnej správy na Slovensku. So štruktúrou, systémom či fungovaním verejnej správy sa každý z nás počas svojho života stretne. Je preto nevyhnutné disponovať základnými poznatkami z tejto oblasti.

**Kľúčové slová:** verejná správa, štátna správa, samospráva, reforma, financovanie

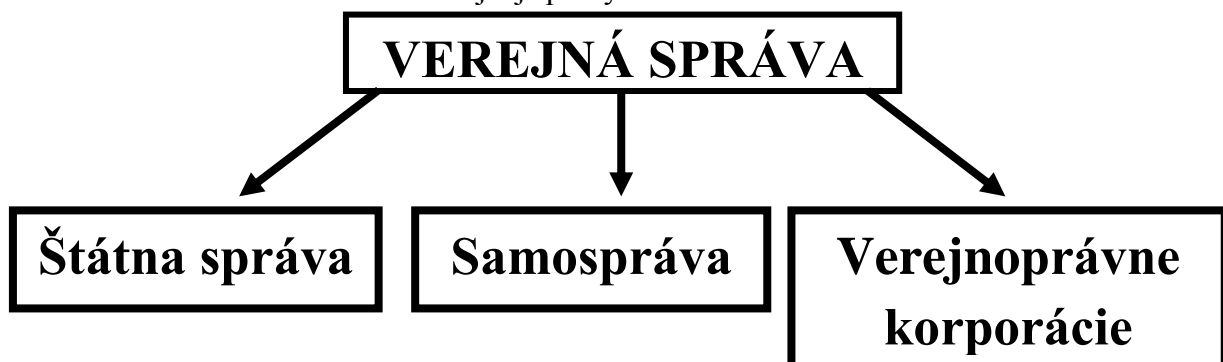
Základom každej efektívne fungujúcej spoločnosti je **systém verejnej správy**. Rozdiel medzi súkromnou a verejnou správou je ten, že verejná správa sa týka nás všetkých, a teda celej spoločnosti. Hlavnou úlohou verejnej správy je vykonávať **služby pre občanov**. Výkon verejnej správy je poskytovaný štátom alebo jednotlivými samosprávnymi subjektmi.

Najväčšiu dynamiku do oblasti verejnej správy prinieslo obdobie 20. storočia. V tomto období sme mohli prvýkrát spozorovať pojem „*verejná správa*“. Verejnú správu, ako odbor, možno označiť za **prierezovú vednú disciplínu**, keďže poznatky čerpá z viacerých odborov. Ide o relatívne mladú vednú disciplínu. Štúdiu verejnej správy nebola vedená dostatočná pozornosť až od konca 80. rokov 20. storočia.

Základné členenie verejnej správy pozostáva z troch subsystémov.

- Štátna správa
- Samospráva
- Verejnoprávne korporácie

Obrázok 1: Základné členenie verejnej správy



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Klimovský, 2008

**Štátna správa** predstavuje základný subsystém alebo akési **jadro verejnej správy**. Pojem štátna správa je základným pojmom v oblasti správneho práva a vychádza z podstaty,



že štátna správa predstavuje súčasť riadenia spoločnosti. Štátna správa **zabezpečuje realizáciu všetkých funkcií štátu – vonkajších i vnútorných**. Ide teda o sústavu štátnych orgánov, ktoré sa podieľajú na plnení cieľov štátu.

Medzi **vonkajšie funkcie** štátu môžeme napríklad zaradiť: mierovú politiku, ochranu štátu, dodržiavanie medzinárodného práva. Do **vnútorných funkcií** štátu patrí napríklad: regulácia právnych sporov, vytvorenie právneho rámca, hospodárska či sociálna politika. Na zabezpečení týchto úloh sa podieľajú štátne orgány.

**Obrázok 2:** Štruktúra štátnej správy



Zdroj: vlastné spracovanie

**Úlohy štátnej správy** vykonávajú orgány ústrednej štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy. Medzi orgány ústrednej štátnej správy zaraďujeme **ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy**. Ministerstvo má na svojom čele ministra. **Minister** je zároveň členom vlády a je menovaný a odvolávaný prezidentom SR. V čase neprítomnosti ministra ho zastupuje štátny tajomník v rozsahu jeho práv a povinností. Štátneho tajomníka menuje a odvoláva vláda na návrh daného ministra. Na zasadnutí vlády disponuje štátny tajomník poradným hlasom. Pokiaľ ide o viacodvetvové ministerstvá (napr. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu), tak môžu na ministerstve pôsobiť aj dvaja štátni tajomníci. Minister potom určuje rozsah jednotlivých kompetencií pre každého z nich. Ministerstvo sa člení odbory, sekcie a prípadne aj na iné organizačné útvary. (Zákon č. 575/2001 Z. z.)

**Ministerstvá** pôsobia ako rozpočtové organizácie, ktoré vydávajú právne predpisy, vyhlášky, výnosy, opatrenia a pod., ktoré musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády.

Názvy a počet ministerstiev sú predmetom neustálej zmeny, zákon presne neurčuje koľko ministerstiev musí byť obligátne zriadených. Na Slovensku máme v súčasnosti štrnásť ministerstiev. Sú nimi:

- Ministerstvo hospodárstva SR (Richard Sulík),
- Ministerstvo financií SR (Eduard Heger),
- Ministerstvo dopravy a výstavby SR (Andrej Doležal),
- Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (Ján Mičovský),
- Ministerstvo vnútra SR (Roman Mikulec),
- Ministerstvo obrany SR (Jaroslav Naď),
- Ministerstvo spravodlivosti SR (Mária Kolíková),
- Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (Ivan Korčok),
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (Milan Krajniak),
- Ministerstvo životného prostredia SR (Ján Budaj),

- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (Branislav Gröhling),
- Ministerstvo kultúry SR (Natália Milanová),
- Ministerstvo zdravotníctva SR (Marek Krajčí),
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (Veronika Remišová).

**Štátna správa** v podmienkach Slovenskej republiky **nie je realizovaná len prostredníctvom ministerstiev**. Okrem ministerstiev sa na špecifických úlohách pri riadení štátu podieľajú aj ostatné ústredné orgány štátnej správy. Ako aj ministerstvá, tak aj ostatné orgány štátnej správy majú postavenie právnických osôb. **Na čele** ostatných orgánov štátnej správy je buď **vedúci, predseda alebo riaditeľ**.

**Ostatné ústredné orgány štátnej správy** na Slovensku reprezentujú tieto orgány:

- Úrad vlády SR,
- Protimonopolný úrad SR,
- Štatistický úrad SR,
- Úrad geodézie, kartografie a katastra SR,
- Úrad jadrového dozoru SR,
- Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR,
- Úrad pre verejné obstarávanie,
- Úrad priemyselného vlastníctva SR,
- Správa štátnych hmotných rezerv SR,
- Národný bezpečnostný úrad.

**Činnosť** jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy **riadi, koordinuje a kontroluje vláda** Slovenskej republiky.

Okrem ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pôsobia na centrálnej úrovni aj ďalšie orgány štátnej správy. Ide napríklad o **orgány, ktoré nie sú administratívne podriadené žiadnemu ústrednému orgánu**. Medzi takéto orgány patria:

- Rada pre vysielanie a retransmisiiu,
- Telekomunikačný úrad,
- Poštový regulačný úrad,
- Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou,
- Úrad na ochranu osobných údajov SR a
- Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví SR.

Ďalšími orgánmi štátnej správy sú **orgány s celorepublikovou pôsobnosťou a disponujú vzťahom podriadenosti k príslušnému ústrednému orgánu**. Do tejto kategórie zaradíme: Letecký úrad, Štátna pokladnica, atď. (Klimovský, 2008)

Zatiaľ čo ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy zabezpečujú úlohy štátnej správy na centrálnej úrovni, tak aj v dôsledku **decentralizácie** určitých funkcií môžeme charakterizovať nižšiu úroveň štátnej správy, a to konkrétne miestnu. **Miestne orgány štátnej správy sú riadené a kontrolované ústrednými orgánmi štátnej správy**. Hlavnou úlohou je vykonávať štátnu správu na určitom, stanovenom území. Medzi ústrednými a miestnymi orgánmi štátnej správy platia vzťahy nadriadenosti a podriadenosti.

**Miestna štátna správa** na Slovensku si doposiaľ **prešla** viacerými **organizačnými zmenami**. Viaceré úrady vznikali, zlučovali sa či zanikali. V roku 1996 boli zákonom

zriadené okresné a krajské úrady, ktoré rušili dovtedy platné obvodné úrady. V roku 2004 boli zrušené okresné úrady, ktorých bolo v tom čase 79 a boli nahradené 50 obvodnými úradmi. V tom období boli taktiež zriadené úrady špecializovanej štátnej správy.

**Obrázok 3:** Organizačné členenie miestnej štátnej správy platné do roku 2013.



Zdroj: MV SR – projekt ESO, 2012

V súvislosti s miestnou štátnou správou je nevyhnutné spomenúť aj **reformu ESO**, ktorá predstavuje **efektívnu, spoľahlivú a otvorenú štátnu správu**. Cieľom tejto reformy je **zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana**. Implementáciou jednotlivých opatrení programu ESO vláda SR sľubovala zníženie a optimalizáciu nákladov na fungovanie verejnej správy, fyzickým a právnickým osobám poskytnúť jednoduchšie vybavovanie vecí na úradoch miestnej štátnej správy. Programom ESO sa mala štátna správa priblížiť k občanom tak, aby občania mohli vybaviť svoju agendu na jednom úrade v mieste bydliska.

**Reformu ESO** možno pre svoju náročnosť a komplexnosť rozdeliť do viacerých fáz. Prvá fáza sa začala 18.10.2012 schválením zákona o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe. Na základe tohto zákona sa k 1. januáru 2013 zrušila štátna správa v sídlach kraja. Pôsobnosť „krajskej štátnej správy“ tak prešla na všeobecné obvodné úrady v krajských mestách. Išlo o: krajské školské úrady, krajské stavebné úrady, územné vojenské správy, krajské úrady životného prostredia, krajské pozemkové úrady, krajské lesné úrady, katastrálne úrady, krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie. (MV SR – projekt ESO, 2012)

Druhá fáza reformy začína prijatím zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov, ktorý sa v Národnej rade Slovenskej republiky

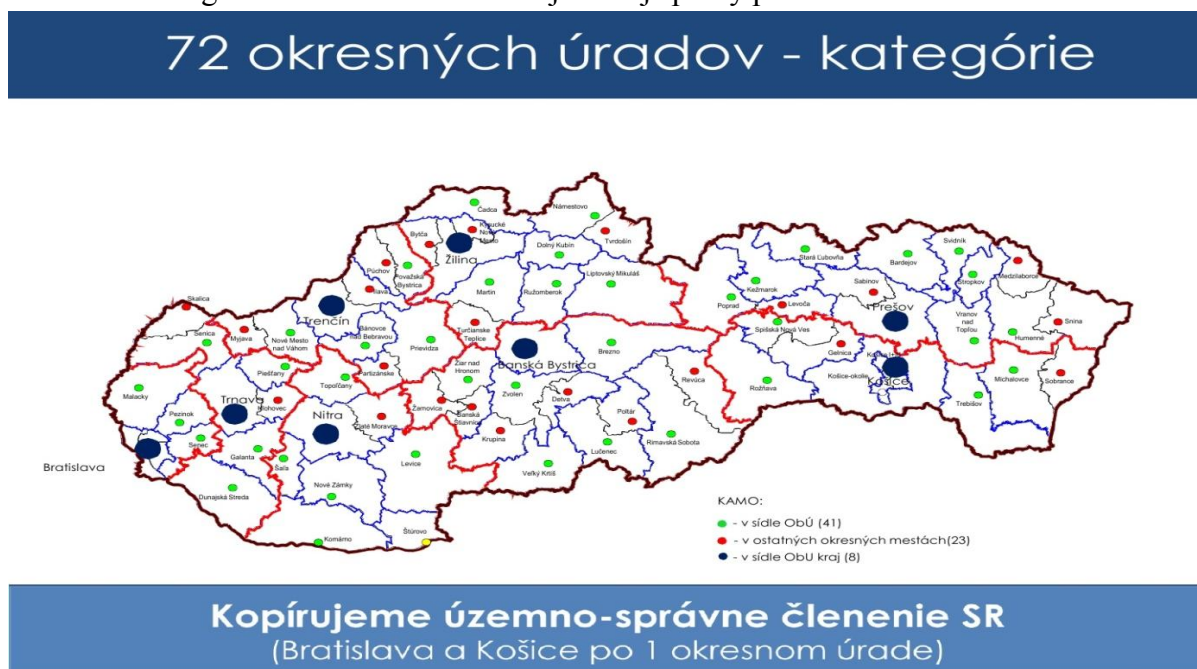
schválil 19. júna 2013. Zákon nadobudol účinnosť 1. októbra 2013. Tento novelizovaný zákon ruší pôsobnosť obvodných úradov a obvodných úradov špecializovanej štátnej správy. Jednalo sa o:

- obvodné úrady životného prostredia,
- obvodné pozemkové úrady,
- správy katastra,
- obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie,
- obvodné lesné úrady,
- Obvodný úrad Štúrovo.

Išlo o doposiaľ najväčšiu organizačnú zmenu v usporiadaní miestnej štátnej správy, kedy 50 obvodných úradov bolo nahradených **72 okresnými úradmi**. Táto zmena organizácie **znamenala integráciu všetkých pôsobností** miestnej štátnej správy do **jedného štátneho úradu**. (MV SR – projekt ESO, 2012)

**Na čele** okresného úradu je **prednosta**, ktorý sa za jeho činnosť zodpovedá. Prednostu okresného úradu menuje a odvoláva vláda SR na návrh ministra vnútra.

**Obrázok 4:** Organizačné členenie miestnej štátnej správy platné od 1.10.2013.



Zdroj: MV SR, 2013

Ďalšou súčasťou **reformy ESO** je vytvorenie **Klientskych centier** (**K**ontaktné **A**ministratívne **M**iesto **O**bčana – KAMO). Vláda SR postupnými krokmi v niekoľkých etapách sľubovala vytvorenie 89 klientskych centier po celom Slovensku. Klientske centrá majú slúžiť na styk občana s úradmi, aby občan pri návšteve centra dokázal vybaviť všetky potrebné úradné záležitosti. **Občan by za takýmto úradom nemal cestovať viac ako 50 km** od miesta svojho trvalého bydliska. **V súčasnosti** je vytvorených **62 klientskych centier**. (MV SR, 2020)

**Obrázok 5:** Budúce rozmiestnenie klientskych centier (89).



Zdroj: MV SR, 2013

### **Samospráva**

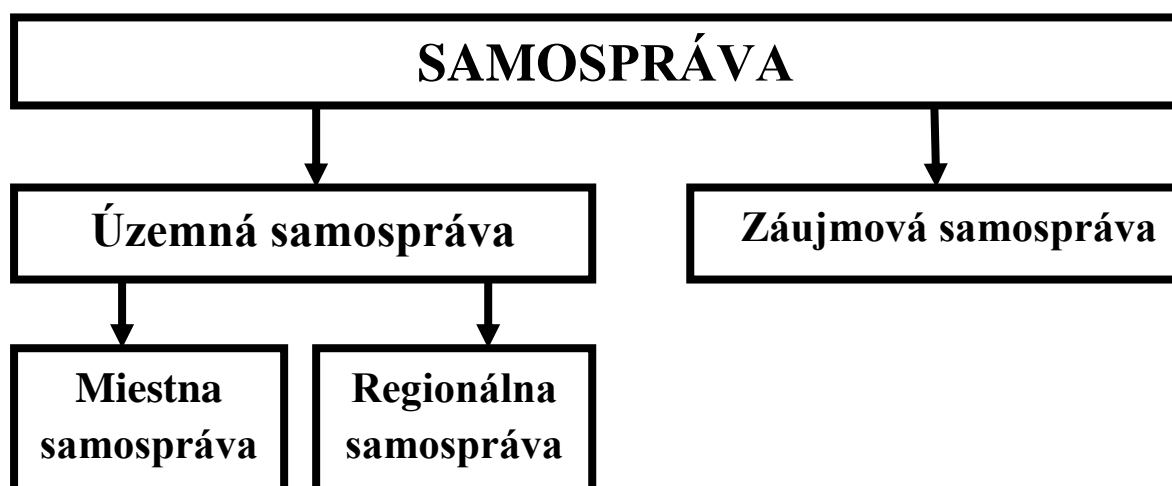
Samospráva predstavuje ďalší zo subsystémov verejnej správy. Myšlienka samosprávy je vhodná len pre demokraticky riadené štáty, ktoré sú založené na pluralite politických a spoločenských záujmov. Preto je systém samosprávy založený na partnerskom vzťahu štátu a korporácií ako subjektov samosprávy. **Samospráva sa uplatňuje v spoločenstve občanov, ktoré sa vyznačuje schopnosťou samostatne sa spravovať.** (Škultéty, 2008)

Podľa Stanislava a Bruna Konečných „*Samospráva predstavuje nezávislosť a autonómnosť určitých územných celkov a záujmových združení, ktoré samostatne rozhodujú o príslušných otázkach miestneho alebo inak špecifického verejného záujmu.*“ (Konečný S., Konečný B., 2009, s. 57)

V najvšeobecnejšom ponímaní je **samospráva** definovaná aj ako „*samostatné, nezávislé spravovanie vlastných vecí spoločenstvom ľudí.*“ (Pavlíček a kol., 1998, s. 331)

Rovnako ako štátna správa, tak aj **samospráva sa ďalej člení**. V tomto prípade ide o **územnú samosprávu a záujmovú samosprávu**.

Obrázok 6: Členenie samosprávy v podmienkach SR.



Zdroj: vlastné spracovanie

Myšlienka dnešnej územnej samosprávy vznikla v roku 1985, kedy **Rada Európy prijala** v Štrasburgu **Európsku chartu miestnej samosprávy**, ku ktorej pristúpila v roku 2000 aj Slovenská republika. (Klimovský, 2008)

**Územná samospráva** predstavuje osobitnú formu interpretácie plurality názorov na regionálnej a miestnej úrovni. Na Slovensku je typická **prítomnosť volených orgánov**, ktoré reprezentujú príslušnú územnú jednotku. (Konečný S., Konečný B., 2009)

V podmienkach Slovenskej republiky upravuje územnú samosprávu **štvrtá hlava Ústavy SR**. Územná samospráva sa na Slovensku **delí na regionálnu a miestnu samosprávu**. Regionálna samospráva v našom prípade predstavujú Vyššie územné celky. Miestnu samosprávu tvoria obce.

#### **Miestna (obecná) samospráva**

Cieľom priniesť **samosprávny princíp** do riadenia štátu bolo priblížiť rozhodovací princíp **bližšie k občanovi**. Každý občan má svoju príslušnosť v nejakej obci. „*Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami*“ (Zákon č. 369/1990 Zb.) Medzi hlavné úlohy obce patrí vykonávanie všeobecných potrieb smerujúcich k všeobecnému blahu, čím vlastne plnia rovnakú úlohu, akú plní verejná moc na celoštátnom poli. Každá obec disponuje so svojim názvom, ktorý je možný zmeniť len s jej súhlasom, prostredníctvom nariadenia vlády SR. Zákon o obecnom zriadení sa taktiež vyjadruje aj k rozdeleniu či zlučovaniu obcí a ich pomenovaním. Rovnako ako štát, tak aj obec môže disponovať vlastnou vlajkou, hymnou, znakom, pečaťou. Obce možno zriadiť, zlúčiť alebo zrušiť výhradne na základe nariadenia vlády SR. (Zákon č. 369/1990 Zb.)

**Občania**, ktorí majú na danom území obce trvalý pobyt, **sa môžu podieľať na správe svojej obce**. Majú napríklad právo voliť a byť zvolení do orgánov samosprávy obce, hlasovať o dôležitých otázkach (miestne referendum), zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a na zhromaždeniach obyvateľov vyjadrovať svoj názor. (Zákon č. 369/1990 Zb.)



Rovnako ako každý občan disponuje so svojimi právami, tak mu prináležia aj určité povinnosti. Jednou zo základných povinností každého občana je platiť miestne príslušné dane.

Medzi hlavné **úlohy obce** patrí: zriaďovanie ambulancií, polikliník, nemocníc I. typu, základných škôl, umeleckých škôl, predškolských zariadení, centier voľného času, galérií, múzeí. Ďalej vykonáva správu miestnych komunikácií, povoľuje stavby, vedie matriku a iné.

**Samosprávu obcí vykonávajú orgány obce.** Medzi základné orgány obce patrí **obecné zastupiteľstvo** a **starosta** obce, resp. primátor mesta. Medzi ďalšie orgány obce patrí **obecný úrad, obecná rada, komisie a hlavný kontrolór.**

**Obecné zastupiteľstvo** tvoria poslanci, ktorí boli zvolení v **priamych komunálnych voľbách**. **Poslanci** sú zvolení na obdobie **štyroch rokov**. Počet poslancov závisí od počtu obyvateľov obce. Za poslancov sú zvolení kandidáti, ktorí v danom obvode získali najväčší počet hlasov. **Právo voliť** má obyvateľ obce, ktorý dovŕšil vek **18 rokov** a na území obce má trvalý pobyt. Pasívnym volebným právom a teda **právom byť zvolený** disponuje obyvateľ obce, ktorý rovnako dovŕšil **18 rokov** a taktiež má trvalý pobyt v danej obci. **Zasadnutia** obecného **zastupiteľstva riadi starosta** a uskutočňujú sa podľa potreby, avšak najmenej raz za dva mesiace. Zastupiteľstvo rokuje v zbore a je spôsobilé uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie uznesenia ja ne potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov a na prijatie všeobecne záväzného nariadenia (VZN) je nevyhnutná trojpäťtinová väčšina. Medzi hlavné **úlohy** obecného alebo mestského **zastupiteľstva** napríklad patrí:

- schvaľovanie rozpočtu obce,
- rozhodovanie o zrušení alebo zavedení miestnej dane alebo poplatku,
- vyhlásenie referenda na miestnej úrovni,
- schvaľovanie organizačných štruktúr obecného úradu,
- určovanie platu starostu.

Najvyšším výkonným orgánom obce je **starosta** obce, respektíve primátor mesta. **Vykonáva obecnú správu**, reprezentuje obec, zvoláva a vedie schôdze zastupiteľstva a podpisuje dokumenty. Starosta, resp. primátor, taktiež disponuje **sistačným právom**. Ide o mechanizmus, kedy môže starosta alebo primátor pozastaviť výkon uznesenia, ak sa domnieva, že uznesenie je pre obec nevýhodné alebo ak odporuje zákonu. Starostu počas jeho neprítomnosti zastupuje jeho zástupca. **Voľba starostu** alebo primátora sa uskutočňuje **spoločne s voľbami do obecného zastupiteľstva**, teda každé štyri roky. Aktívne volebné právo je totožné ako pri voľbách do zastupiteľstva obce, avšak odlišnosť badať pri pasívnom volebnom práve, kedy kandidát musí v deň volieb dovŕšiť 25 rokov. Ak sa počas funkčného obdobia uvoľní post starostu alebo primátora, tak sa vždy musia konať nové voľby. V prípade zastupiteľstva nastupuje náhradník. **Mandát starostu môže zaniknúť napríklad, ak:**

- je nespôsobilý na minimálne 6 mesiacov vykonávať svoju funkciu,
- nezvolá zastupiteľstvo za obdobie dlhšie ako 4 mesiace,
- dlhodobo zanedbáva výkon a povinnosti starostu,
- petíciou aspoň 30 % obyvateľov obce za jeho odvolanie a iné.

Okrem starostu a obecného zastupiteľstva obec disponuje aj ďalšími orgánmi. Ide o fakultatívne alebo obligatórne zriadené orgány obce.

**Tabuľka 1:** Základná charakteristika ďalších orgánov obce.

Orgán obce	Kompetencie
Obecný úrad	Ide o exekutívny orgán. Zabezpečuje predovšetkým administratívne a organizačné náležitosti starostu a zastupiteľstva. Na čele je prednosta.
Obecná rada	Ide o výkonný, iniciatívny a kontrolný orgán starostu a zastupiteľstva, ktorý je zriadený fakultatívne. Je volený zastupiteľstvom spomedzi svojich členov. Skladá sa najviac z 1/3 členov zastupiteľstva.
Komisie	Ide o poradný, iniciatívny a kontrolný orgán, ktorý sa zriaďuje fakultatívne. Zastupiteľstvo ich môže zriadiť ako stále alebo dočasne zriadené komisie. Rokovací poriadok, úlohy a skladba jednotlivých komisií je stanovená v štatúte obce.
Hlavný kontrolór	Je volený obecným zastupiteľstvom na 6 rokov. Hlavnou úlohou je kontrola s finančným nakladaním obce (príjmy, výdavky, operácie). Podmienkou je ukončené minimálne úplne stredné vzdelanie.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

### **Financovanie miestnej samosprávy**

V dôsledku **decentralizácie** pribudlo samosprávam viacero nových kompetencií, ktoré bolo potrebné adekvátne financovať. Rovnako ako štát, tak aj obec disponuje rozpočtom. Obecný **rozpočet** predstavuje **finančno-ekonomický nástroj**, ktorý zabezpečuje finančnú samostatnosť obce a tiež zobrazuje finančné vzťahy, procesy a plány obce. Rozpočet obce je zväčša tvorený na jeden kalendárny rok. Skladá sa z dvoch častí – príjmovej a výdavkovej. **Príjmová časť** obce sa ďalej člení na bežné príjmy a kapitálové príjmy. **Bežné príjmy** možno charakterizovať ako príjmy, s ktorými môže obec každoročne počítať, a ktoré môžu byť použité na bežné výdavky obce súvisiace s bežnou činnosťou obce. Do tejto kategórie príjmov zaraďujeme daňové príjmy, ktoré pozostávajú z podielových a miestnych daní. **Daňové príjmy** predstavujú jeden z najdôležitejších príjmov pre obecnú samosprávu. Ďalšou kategóriou daňových príjmov sú miestne dane, ktoré sú špecifické z hľadiska záväznosti. Obec môže podľa Zákona č. 582/2004 Z.z. zaviesť miestne dane v podobe:

- Dane z nehnuteľnosti: a) daň zo stavieb, b) daň z pozemkov, c) daň z bytov a nebytových priestorov,
- Dane za psa,
- Dane za predajný automat,
- Dane za užívanie verejného priestranstva,
- Dane za nevýherné hracie prístroje,
- Dane za jadrové zariadenie,
- Dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,



- Dane za ubytovanie,
- Dane z motorových vozidiel – určuje VÚC.

Obec je povinná zaviesť miestny poplatok vo forme poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. **Nedaňové príjmy** sú ďalšou kategóriou bežných príjmov a ide o príjmy z podnikania obce, z vlastníctva majetku obce, zo sankcií za porušenie disciplíny uložené obcou, z darov a dobrovoľných zbierok, z dotácií zo štátneho rozpočtu, z účelových dotácií vyššieho územného celku, z iných príjmov ustanovených osobitnými predpismi a zo správnych či administratívnych poplatkov. (Zákon č. 583/2004 Z.z.) Do kategórie bežných príjmov môžeme taktiež zaradiť rôzne granty a transfery zo štátneho rozpočtu či Európskej únie.

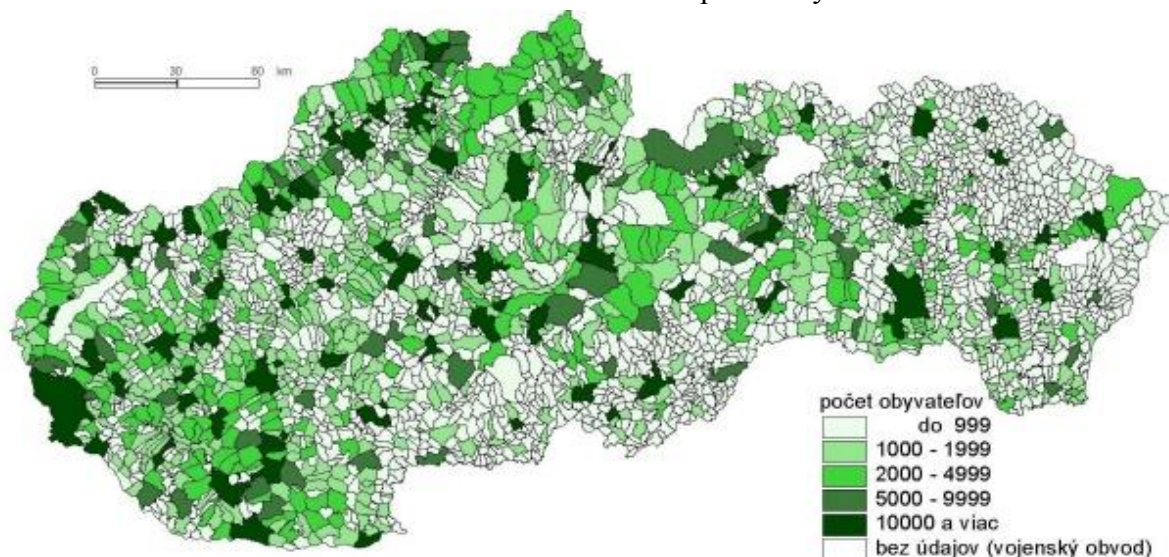
**Kapitálové príjmy** obcí predstavujú prostriedky z prevodu vlastníctva majetku obce. Tieto príjmy pochádzajú z prenájmu alebo predaja obecného majetku. Medzi kapitálové príjmy možno zaradiť: príjmy z predaja aktív, pozemkov a nehmotných aktív, príjmy z kapitálových grantov a transferov či príjmy z predaja majetkových účastí. (Zákon č. 583/2004 Z.z.)

Rovnako ako príjmy, tak aj výdavky rozdeľujeme na bežné a kapitálové. **Bežné výdavky** slúžia na zabezpečenie základných činností obecnej samosprávy, na úhradu nákladov spojených s prenesením výkonu štátnej správy, na hospodárenie s hnutelným a nehnuteľným majetkom, na správu a údržbu miestnych komunikácií a pod. **Kapitálové výdavky** zabezpečujú financovanie investičných potrieb, rozvojových programov a iných investičných zámerov obce, ktoré sú vyjadrené zmluvnými vzťahmi na konkrétne stanovené ciele. V špecifických prípadoch môže obec poskytovať aj dotácie. Dotácie sú určené právnickým osobám, ktorých zriaďovateľom je obec či iným obciam alebo vyšším územným celkom pri poskytnutí pomoci po živelných pohromách a pod. (Zákon č. 583/2004 Z.z.)

#### **Súčasný stav**

Na základe posledného sčítania obyvateľov je na Slovensku celkovo 2 927 obcí, z toho 141 miest. Slovensko patrí medzi najmenej urbanizované krajiny Európy. Väčšina obcí, konkrétne 2 450, je s počtom do 2 000 obyvateľov. Medzi najmenšie obce na Slovensku patrí obec Havranec s 15 obyvateľmi, obec Šarbov s 12 a najmenšou obcou je obec Príkra so 7 obyvateľmi. Najväčšou obcou na Slovensku je Bratislava, ktorá má štatút hlavného mesta a má viac ako 400 000 obyvateľov. Skladá sa zo 17 mestských častí. Druhým najväčším mestom na Slovensku sú Košice s viac ako 230 000 obyvateľmi a skladajú sa z 22 mestských častí. (SODBTN.SK, 2020)

**Obrázok 7:** Priestorové rozmiestnenie obcí na základe počtu obyvateľov v rámci SR.

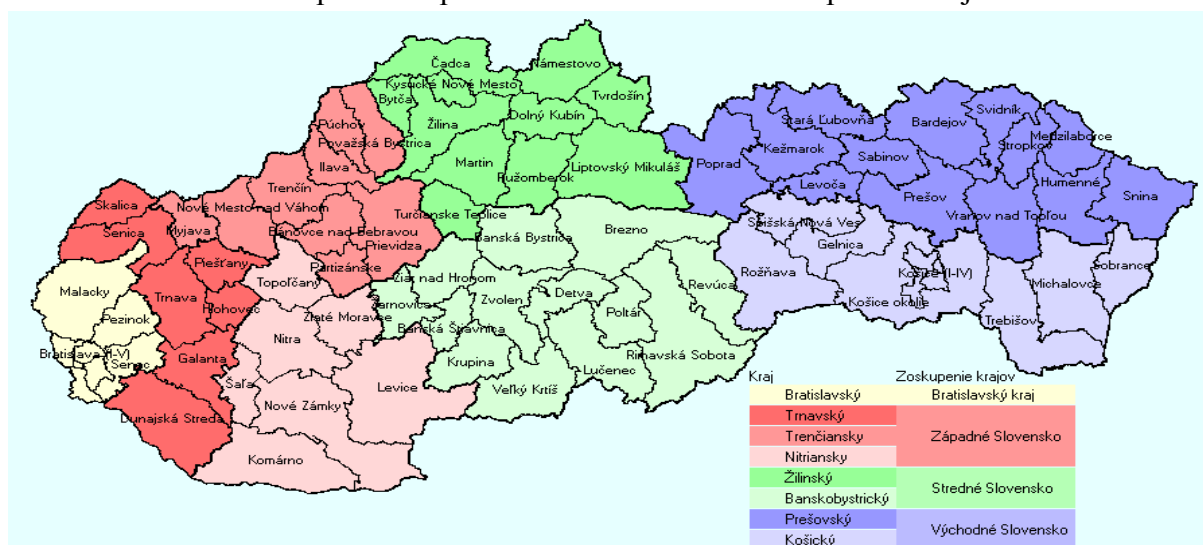


Zdroj: Sloboda, 2004

### Regionálna samospráva

Zákon o obecnom zriadení z roku 1990 v tom čase nepojednával aj o regionálnej samospráve. Regionálnu úroveň samosprávy priniesli až predvstupové rokovania Slovenska s Európskou úniou. Na začiatku bolo viacero návrhov, hovorilo sa o 3, 8, 12 či 16 samosprávnych celkoch. Na základe stratégie reformy verejnej správy, ktorú vypracoval vládny splnomocnenec, na Slovensku malo vzniknúť 12 vyšších územných celkov. Tento návrh však parlamentom neprešiel, možno aj zo strachu z ovládnutia južných regiónov politikmi maďarskej národnosti. V roku 2001 bol prijatý zákon o samospráve vyšších územných celkov, ktorý ustanovil aj súčasný model **8 vyšších územných celkov**. Názov „Vyšší územný celok“ je častokrát opodstatnene zamieňaný s názvom „samosprávny kraj“, keďže na počiatku nebola zákonom presne vymedzená terminológia. Toto obdobie načrtlo ďalší decentralizačný proces na Slovensku.

**Obrázok 8:** Územné a správne usporiadanie Slovenska – samosprávne kraje.



Zdroj: MV SR – sekcia verejnej správy, 2007

Na začiatku 21. storočia je teda vytvorený nový **trojúrovňový model vertikálnej moci**. Prvú úroveň predstavuje **štát**, druhú **vyššie územné celky (VÚC)** a tretiu úroveň reprezentuje **obec**. VÚC predstavuje akési prepojenie medzi štátom, ktorý je vykonávateľom štátnej moci v rámci zákonom zverených kompetencií a občianskou spoločnosťou. **Regionálna samospráva** je určená regionálnym územím, obyvateľmi, ekonomickým a legislatívnym základom. Rovnako ako obec, tak aj VÚC vystupuje ako právnická osoba, ktorá hospodári so svojimi financiami, majetkom a disponuje vlastnými orgánmi. Výkonnú moc zastupujú občania príslušného kraja, ktorí si v priamych voľbách volia svojich zástupcov na riadenie tejto úrovne samosprávy. Príčinou decentralizácie môžu byť na samosprávny kraj prenesené viaceré úlohy štátnej správy, avšak len za predpokladu dostatočnej materiálnej a finančnej podpory na vykonanie takýchto úloh. Rovnako ako obce, tak aj VÚC môžu vydávať všeobecne záväzné nariadenia (VZN), tieto nariadenia však nemôžu byť v rozpore s vyššími právnymi normami.

**Hlavnou úlohou vyššieho územného celku** je zabezpečovanie socioekonomického a kultúrneho rozvoja svojho teritória. V oblasti dopravy sú samosprávne kraje správcami ciest II. a III. triedy. Zabezpečujú taktiež vnútroštátnu autobusovú dopravu v rámci svojho územia. Je zriaďovateľom stredných škôl, umeleckých škôl, školských internátov a pod. Vyššie územné celky vydávajú povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia pre ambulancie, polikliniky, liečebne, stacionáre či hospice. Určujú obvody a schvaľujú ordinačné hodiny pre všeobecných a špecializovaných lekárov. V oblasti sociálnych služieb zriaďujú a prevádzkujú domovy sociálnych služieb, zariadenia pre seniorov, rehabilitačné strediská a iné. Do pôsobnosti samosprávnych krajov patrí aj kultúrna oblasť, kde zriaďujú múzeá, galérie, divadlá a podobne. (Pravda, 2017)

Vo vzťahu **medzi miestnou a regionálnou samosprávou sa neuplatňuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti**. Všetky tri úrovne (štát–VÚC–obec) však spolupracujú. Ide najmä o oblasť infraštruktúry, školstva, kultúry, regionálneho rozvoja, zdravotníctva a ďalších.

**Organizačná štruktúra** orgánov na regionálnej úrovni **sa príliš nelíši od tej miestnej**. Rovnako ako obec disponuje svojim **zastupiteľstvom**, tak aj kraj má svoj legislatívny orgán v podobe zastupiteľstva. **Poslanci** sú zvolení v priamych voľbách občanmi daného územia. Počet poslancov sa rovnako ako pri obciach určuje na základe počtu obyvateľov samosprávneho kraja. Ako pri všetkých voľbách, tak aj pri voľbách do vyšších územných celkov môže občan voliť po dovŕšení **18 rokov života**. Ďalšou podmienkou je trvalý pobyt v danom území kraja. Právo byť zvolený do zastupiteľstva spĺňa občan, ktorý dovŕšil vek **18 rokov** a taktiež má trvalý pobyt na území daného kraja. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja sa schádza aspoň raz za dva mesiace a vždy rokuje v zbore. Medzi hlavné druhy činnosti samosprávneho kraja patrí napríklad: uznášať sa na nariadeniach, schvaľovať a kontrolovať čerpanie rozpočtu, určovať zásady hospodárenia s majetkom samosprávneho kraja, vyhlásenie referenda a podobne.

**Na čele** vyššieho územného celku je **predseda**, niekedy nazývaný aj **župan**. Ide o najvyšší výkonný orgán, ktorý zastupuje kraj navonok. Predseda samosprávneho kraja je volený v priamych voľbách. Voľby v roku 2017 boli historicky prvé, kedy sa uskutočnila jednokolová voľba. Na predsedu VÚC môže kandidovať občan, ktorý v čase konania volieb

dovŕšil vek **25 rokov**. Volieb sa môžu zúčastniť aj nezávislí kandidáti, podobne ako je to pri voľbách na starostu obce. Predseda VÚC disponuje podobnými kompetenciami ako starosta. Vede schôdze obecného zastupiteľstva či disponuje **sistačným právom**.

**Ďalšími orgánmi** samosprávneho kraja sú napríklad:

- úrad samosprávneho kraja,
- riaditeľ úradu a komisie
- hlavný kontrolór.

**Tabuľka 2:** Prehľad predsedov Vyšších územných celkov po voľbách v roku 2017.

Bratislavský samosprávny kraj	Juraj Droba
Trnavský samosprávny kraj	Jozef Viskupič
Nitriansky samosprávny kraj	Milan Belica
Trenčiansky samosprávny kraj	Jaroslav Baška
Žilinský samosprávny kraj	Erika Jurinová
Banskobystrický samosprávny kraj	Ján Lunter
Prešovský samosprávny kraj	Milan Majerský
Košický samosprávny kraj	Rastislav Trnka

Zdroj: vlastné spracovanie

**Súčasnú funkčné obdobie predsedov** vyšších územných celkov je na obdobie **5 rokov** a bude končiť v roku 2022, kedy sa uskutočnia aj voľby do orgánov miestnej samosprávy. Voliči tak budú môcť **v jeden deň hlasovať o županoch, starostoch** či jednotlivých zastupiteľstvách.

#### **Financovanie regionálnej samosprávy**

**Systém financovania** regionálnej samosprávy je **podobný** tomu na úrovni **obecnej samosprávy**. Najväčším rozdielom je najmä prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb. Zatiaľ čo pre obce a mestá ide na základe Zákona č. 564/2004 Z. z. 70 % výnosu týchto daní, tak pre vyššie územné celky to predstavuje len 30 %. Príjmy a výdavky sa taktiež skladajú z bežných a kapitálových. **Bežné príjmy** tvoria daňové a nedaňové príjmy, granty, transfery zo štátneho rozpočtu či Európskej únie. **Kapitálové príjmy** plynú najmä z vlastných príjmov, predajom kapitálových aktív a pozemkov, transfermi zo štátneho či z rozpočtu Európskej únie. **Originálne kompetencie**, medzi ktoré patrí stredné školstvo, prímestská autobusová doprava, zariadenia sociálnych služieb, cesty II. a III. triedy a mnohé ďalšie sú prevažnej miere financované z daňových príjmov vyšších územných celkov. (Zákon č. 583/2004 Z. z.)

#### **Záujmová samospráva**

Daniel Klimovský (2008) vo svojej knihe vysvetľuje, že **záujmová samospráva** nepredstavuje ucelený, vnútorne usporiadaný systém či právno-politický inštitút. V publikácii „Otvorená komunálna politika“ od Stanislava a Bruna Konečných **záujmová samospráva**

„zahŕňa všetky inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva a ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Ich základným prvkom je samosprávny spôsob ich vnútornej činnosti a úsilie o účasť na organizácii spoločenského a politického života.“ (Konečný S., Konečný B., 2009, s. 61) Občania do záujmovej samosprávy vstupujú dobrovoľne, na základe svojho uváženia.

Zatiaľ čo pri územnej samospráve je podstatným princípom organizovanosť na základe polohy obce či mesta, prípadne samosprávneho kraja, **záujmová samospráva** sa vykonáva na základe **princípu dobrovoľnosti**. V záujmovej samospráve ide taktiež o **združovanie v prospech verejného záujmu**, ktorý predstavuje základ politiky v samospráve. Takýto základ znamená politický prístup k verejnému záujmu, nakoľko občiansky prístup definuje problém a od kompetentných orgánov žiada nápravu v prospech verejného záujmu. (Rajňáková, 2008) Na základe toho vyplýva, že medzi hlavné kategórie záujmovej samosprávy patria profesijné inštitúcie, inak nazývané aj profesijné komory či stavovské organizácie. (Klimovský, 2008)

Na základe týchto definícií možno charakterizovať niekoľko **znakov takýchto organizácií**. Ide o existenciu verejného záujmu, exkluzivitu členstva, obligatornosť či podmienenosť členstva, existencia stavovských predpisov, uplatňovanie prostriedkov donútenia či napĺňanie požiadaviek a úloh. (Klimovský, 2008)

**Záujmová samospráva** môže mať taktiež viacero foriem. Ekonomickú formu reprezentujú napríklad nadácie či družstvá. Sociálno-profesijnú formu združujú tzv. „slobodné povolania“, ktoré sa združujú v komorách či združeníach. Ide najmä o lekárov, právnikov, učiteľov a mnohé iné združenia. Ďalšou formou združovania záujmovej samosprávy je kultúrno-duchovná forma. Tú reprezentujú neštátne záujmové organizácie, ktoré v niektorých prípadoch môžu suplovať orgány verejnej správy. Sú nimi napríklad občianske združenia, náboženské spoločenstvá, cirkevné organizácie a pod. Poslednú formu združovania predstavujú politické strany či hnutia. (Konečný S., Konečný B., 2009)

Príklady záujmovej samosprávy v podmienkach SR:

- Komora veterinárnych lekárov,
- Notárska komora,
- Slovenská advokátska komora,
- Slovenská komora audítorov,
- Slovenská komora zubných lekárov,
- Slovenská živnostenská komora.

### **Špeciálna samospráva**

**Špeciálna samospráva** predstavuje **špecifický subsystém samosprávy** v podmienkach Slovenska. Objavuje sa hlavne v súvislosti s existenciou administratívnych špecifik, ktoré sa týkajú školstva. Častokrát je preto označovaná ako **akademická či školská samospráva**. Do špeciálnej samosprávy môžeme v súčasnosti zaradiť aj sudcovskú samosprávu. (Klimovský, 2008)

Hlavnú odlišnosť v porovnaní s územnou či záujmovou samosprávou možno badať v tom, že vlastný subjekt samosprávy, ktorý je nesamosprávnym prvkom podliehajúcim výkonu štátnej správy alebo územnej samosprávy, obsahuje v rámci vlastnej štruktúry orgán

alebo orgány, ktoré vo vybraných prípadoch vykonávajú samosprávu. Tieto inštitúcie sú teda samosprávne iba čiastočne. (Sládeček, 2005)

Pokiaľ hovoríme o školskej či akademickej samospráve na Slovensku, tak ide predovšetkým o dve úrovne, kde sa táto samospráva uplatňuje. Prvú úroveň predstavujú vysoké školy a druhá úroveň je realizovaná na základných či stredných školách. Čo sa týka vysokých škôl, tak každá by mala disponovať svojimi orgánmi. V prípade verejných vysokých škôl ide predovšetkým o orgány, akými sú akademický senát, rektor, vedecká rada či disciplinárna komisia pre študentov. Podobne tu funguje aj na nižších úrovniach, ktoré predstavujú jednotlivé fakulty. Na úrovni regionálneho školstva sú týmito orgánmi napríklad rada školy, obecná školská rada, územná školská rada či žiacka školská rada. (Klimovský, 2008)

### **Verejnoprávne korporácie**

Podľa Škultétyho (2008) verejnoprávne korporácie predstavujú jeden zo základných pojmov verejnej správy. Pod pojmom korporácia možno rozumieť zákonom upravené združenie osôb za účelom sledovania určitého cieľa. Pojem **verejnoprávna korporácia** je úzko spätý s účasťou na verejnej moci. Ide o **člensky organizované subjekty verejnej správy**, ktorým je poskytnutá moc individuálne plniť istý zámer verejných úloh. Sú charakterizované špecifickým okruhom činností, ktoré pomáhajú k naplneniu štátnych či iných verejných úloh. Ich hlavným zámerom je docielenie verejného záujmu. Typickým príkladom verejnoprávnej korporácie na Slovensku je **Rozhlas a televízia Slovenska**.

Medzi hlavné **kritéria konštituovania verejnoprávnych korporácií** patria:

- právna vôľa zákonodarcu,
- vznik na základe zákona či iniciatívy verejnej správy,
- financovanie prebieha z verejných rozpočtov,
- sledovanie verejnoprospešných cieľov,
- poskytovanie verejných služieb,
- disponovanie prvkami verejnej moci. (Škultéty, 2008)

## **ZHRNUTIE**

Verejná správa predstavuje integrálnu súčasť našich životov. Systém verejnej správy je základným predpokladom fungujúcej spoločnosti. V najvšeobecnejšom ponímaní predstavuje verejná správa sieť úradov, ktoré poskytujú služby občanom. Verejná správa na Slovensku sa delí na štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne korporácie. Štátna správa sa podieľa na zabezpečovaní základných funkcií štátu. V podmienkach SR štátnu správu na centrálnej úrovni stelesňujú najmä ministerstvá, ktorých je u nás momentálne štrnásť. Na miestnej úrovni štátnu správu reprezentujú okresné úrady, ktoré sú výsledkom množstva reforiem, ktoré na území Slovenska v oblasti verejnej správy prebiehali. Najvýznamnejšou a nateraz poslednou reformou je reforma ESO. Jej proces začal už v roku 2012 a prebieha prakticky dodnes. Samospráva je ďalším článkom verejnej správy na Slovensku. V našich podmienkach ju delíme na územnú samosprávu a záujmovú samosprávu. Územnú samosprávu na Slovensku tvorí 2 927 obcí a 8 vyšších územných celkov, ktoré sú charakteristické priamo volenými orgánmi. V dôsledku decentralizácie zo začiatku 21. storočia sa na tieto úrovne

presunulo množstvo kompetencií, ktoré je potrebné financovať. Obec a rovnako aj vyšší územný celok hospodária so svojim rozpočtom, ktorý je tvorený z rôznych daní a poplatkov od občanov či grantov, transferov a dotácií zo štátneho rozpočtu alebo Európskej únie. Záujmovú samosprávu združujú predovšetkým rôzne profesijné komory. Špecifický subsystém samosprávy tvorí tzv. špeciálna samospráva, ktorá je častokrát označovaná ako akademická samospráva. Verejnoprávne korporácie predstavujú člensky organizované subjekty, ktoré plnia istý druh verejných úloh. Na Slovensku je vhodným príkladom takejto korporácie napríklad Rozhlas a televízia Slovenska.

### **Kontrolné otázky:**

1. Čo je verejná správa a prečo je dôležité poznať systém jej fungovania ?
2. Ako vyzerá celkové členenie verejnej správy na Slovensku ?
3. Čo je to štátna správa a aké orgány ju reprezentujú na centrálnej úrovni ?
4. Čo tvorí miestnu úroveň štátnej správy ?
5. Ako vyzeral reformný proces v oblasti verejnej správy na Slovensku ?
6. Aké sú základné charakteristické znaky samosprávy ?
7. Z čoho samosprávy zabezpečujú plnenie ich kompetencií ?
8. Aký je súčasný stav obcí a vyšších územných celkov na Slovensku ?
9. Čo predstavuje záujmová samospráva ?
10. Akú úlohu plnia verejnoprávne korporácie v systéme verejnej správy ?

### **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- KLIMOVSKÝ, D. 2008. Základy verejnej správy: Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2008. 270 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KONEČNÝ, B., KONEČNÝ, S. 2009. Otvorená komunálna politika: Teória a prax. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.
- MV SR. 2013. ESO – reforma štátnej správy. 2013. (online). Dostupné na: <https://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>
- MV SR. 2012. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, projekt ESO. 2012. (online). Dostupné na: <https://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>
- MV SR. 2020. Verejnosti slúži už 62 klientskych centier. 2020. (online). Dostupné na: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=verejnosti-sluzi-uz-62-klientskych-centier>
- MV SR – SEKCIA VEREJNEJ SPRÁVY. 2007. Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. 2007. (online). Dostupné na: <https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>
- RAJNÁKOVÁ, K.- Politicko-právne aspekty záujmovej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte verejných fondov. 2008. (online). Dostupné na: [http://sapa.ff.upjs.sk/casopis/4\\_druhe\\_cislo\\_2008/34\\_Rajnakova.pdf](http://sapa.ff.upjs.sk/casopis/4_druhe_cislo_2008/34_Rajnakova.pdf)

- SLÁDEČEK, V. 2005. *Obecné správní právo*. Praha: Nakladatelství ASPI. 2005. 379 s. ISBN 80-7357-060-2.
- SLOBODA, D. 2004. Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. 2004. (online). Dostupné na: [https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda\\_komreforma.pdf](https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda_komreforma.pdf)
- SODBTN.SK. 2020. Slovenská republika - sumárne štatistiky. 2020. (online). Dostupné na: [http://www.sodbtn.sk/obce/index\\_kraje.php](http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php)
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA – vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied. 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- PAVLÍČEK, V. a kol. 1998. *Ústavní právo a státovéda*. 1. díl. Ústavní právo České republiky, 1. část. Praha: Linde, 1998. 368 s. ISBN 80-7201-273-8.
- PRAVDA. 2017. Kompetencie samosprávnych krajov. 2017. (online). Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/volby-do-vuc-2017/clanok/446302-kompetencie-samospravnych-krajov/>
- POTUČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2016. 309 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
- Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy
- Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady
- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

## **ODPORÚČANÁ LITERATÚRA K ŠTÚDIU**

- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*: Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2008. 270 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- KONEČNÝ, B., KONEČNÝ, S. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA – vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied. 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.



# **ONLINE VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE V ČASE PANDÉMIE**

---

Recenzovaný vedecký konferenčný zborník

**Editor:** Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

**Vydavateľ:** **Fakulta sociálnych vied**  
**Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave**

**Rok vydania:** **2020**

**Rozsah strán:** **176**

**Náklad:** **100 / Elektronická publikácia**

**Vydanie:** **Prvé**

**ISBN** **978-80-572-0091-8**